

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
DÉBATS PARLEMENTAIRES  
ASSEMBLÉE NATIONALE

---

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10<sup>e</sup> Législature

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993-1994

(4<sup>e</sup> SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

3<sup>e</sup> séance du lundi 4 juillet 1994



## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE Mme NICOLE CATALA

1. **Statut de la magistrature. - Loi de programme pour la justice. - Organisation des juridictions.** - Suite de la discussion d'un projet de loi organique, d'un projet de loi de programme et d'un projet de loi.

#### EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ (p. 4039)

Exception d'irrecevabilité de M. Malvy sur le projet de loi organique relatif au statut de la magistrature : Mme Véronique Neiertz, M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois. - Rejet.

#### QUESTIONS PRÉALABLES (p. 4042)

Question préalable de M. Michel sur le projet de loi organique relatif au statut de la magistrature : MM. Jean-Pierre Michel, le président de la commission des lois, Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice ; Gérard Léonard. - Rejet.

Question préalable de M. Bocquet sur le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions : M. Patrick Braouezec.

### PRÉSIDENTE DE M. ÉRIC RAOULT

MM. le garde des sceaux, Marcel Porcher, rapporteur de la commission des lois. - Rejet de la question préalable.

M. le président de la commission des lois.

#### DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE (p. 4053)

MM. Camille Darsières,  
André Gérin,  
M<sup>me</sup> Nicole Catala.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. **Saisine du Conseil constitutionnel** (p. 4062).
3. **Dépôt d'une proposition de résolution** (p. 4062).
4. **Dépôt d'un rapport** (p. 4062).
5. **Dépôt d'un projet de loi modifié par le Sénat** (p. 4062).
6. **Ordre du jour** (p. 4062).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA,**  
vice-président

La séance est ouverte à vingt et une heures trente.

**Mme le président.** La séance est ouverte.

1

## STATUT DE LA MAGISTRATURE LOI DE PROGRAMME POUR LA JUSTICE ORGANISATION DES JURIDICTIONS

Suite de la discussion d'un projet de loi organique,  
d'un projet de loi de programme et d'un projet de loi

**Mme le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion :

- du projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature (n° 1333, 1427) ;

- du projet de loi de programme relatif à la justice (n° 1334, 1427) ;

- et du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative (n° 1335, 1427).

Cet après-midi, l'Assemblée a entendu les rapporteurs.

### Exception d'irrecevabilité sur le projet de loi organique relatif au statut de la magistrature

**Mme le président.** J'ai reçu de M. Martin Malvy et des membres du groupe socialiste une exception d'irrecevabilité déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement sur le projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

La parole est à Mme Véronique Neiertz.

**Mme Véronique Neiertz.** Madame la présidente, monsieur le ministre d'État, garde des sceaux, mes chers collègues, ce n'est un secret pour personne que les Français sont mécontents de leur justice.

Un récent sondage de la SOFRES indique que 70 p. 100 des Français ne lui font pas confiance. Et la proportion est encore plus élevée parmi ceux qui ont eu directement affaire à elle.

Tous les sondages confirment que nos concitoyens la trouvent lente, inefficace, chère, et surtout lointaine.

Paradoxalement, les Français ne cessent de saisir la justice de recours toujours plus nombreux. La « demande » de justice est de plus en plus forte. Mais à cette demande, l'institution judiciaire ne répond pas, soit qu'elle ne le puisse pas, soit que les professionnels ne le désirent pas.

Quelle est, en effet, la demande de justice des Français aujourd'hui ?

La demande la plus élevée est celle qui concerne la petite délinquance : les vols de voitures, les cambriolages, les déprédations. Or le taux d'élucidation de ces affaires est pratiquement nul. Il y a absence quasi totale de réponse de l'État. Tout se passe comme si l'on disait au citoyen : « Débrouillez-vous ! Débrouillez-vous avec les assurances ! Débrouillez-vous avec les entreprises d'équipements de sécurité ! » Cela provoque chez nos concitoyens un sentiment d'abandon et leur donne l'impression - plusieurs intervenants l'ont dit - que les délinquants jouissent d'une impunité.

Une autre demande forte que les Français adressent à leur justice concerne le contentieux civil, les problèmes de famille, les divorces, les relations propriétaires-locataires, les litiges de consommation. A tout cela la justice répond mal. Les gens ne comprennent pas les décisions qui sont prises. Et les délais sont trop longs pour répondre aux demandes urgentes. Cela aussi a été souligné cet après-midi.

Il en résulte une augmentation du pourcentage d'appels, et même de pourvois - signe que la justice n'est pas acceptée, ni comprise.

Il y a donc inadéquation entre la demande de justice et l'offre. Car l'offre de justice privilégie d'autres contentieux : la route, avec ses 20 millions de procès-verbaux par an, la drogue et l'immigration clandestine. Ces trois contentieux consomment énormément de moyens. Et pendant que les fonctionnaires traitent de ces contentieux-là, ils ne peuvent évidemment s'occuper des autres.

D'où une immense frustration, un vrai divorce entre les Français et leur justice, entre le monde du quotidien qu'ils vivent et le monde de l'administration judiciaire.

La gauche comme la droite ont leur part de responsabilité dans cet état de choses.

Personne n'a été capable, depuis trente ans, de mettre au point un projet de modernisation de la justice qui soit autre chose qu'une meilleure gestion de l'administration judiciaire. Or la demande des Français est non une meilleure gestion de l'administration, mais une meilleure justice - ce qui n'est pas la même chose.

Pour cela, il faut partir de la demande sociale, des besoins sociaux, de l'analyse de leurs mutations, et non de l'expertise des professionnels, quelles que soient leurs qualités et leur compétence.

Si l'on ne part pas de la demande sociale telle qu'elle s'exprime aujourd'hui, on continuera à appliquer à la justice un modèle, le modèle « énarchique » de fonctionnement administratif, mais on ne répondra pas à la question de la modernisation de la justice, c'est-à-dire de son adaptation à la demande. Et je vois en germe, dans cette situation, des risques d'explosion sociale, en particulier dans la banlieue dont je suis l'élu.

Monsieur le garde des sceaux, vous présentez aujourd'hui trois projets : un projet de loi organique, un projet de loi ordinaire et un projet de loi de programme - trois projets de loi dont l'objectif, avez-vous dit, est justement la modernisation de la justice. Allez-vous enfin arriver à réaliser ce qu'aucun gouvernement n'a réussi à faire depuis trente ans ? L'enjeu est suffisamment important au

regard de la cohésion sociale de notre pays pour que l'on examine vos trois projets sans esprit partisan, avec l'espoir d'y trouver enfin une réponse adaptée.

Or, à l'examen, on constate que ces trois textes vont renforcer la justice dans un rôle unique : celui de la répression des infractions et la mise à l'écart de leurs auteurs.

Le droit de la famille, le droit social, le droit de la consommation, le droit de la construction ou de l'environnement, qui régissent l'essentiel des relations entre les citoyens et l'État, qui constituent l'essentiel de la demande de justice des citoyens, sont sous-traités, déjudiciarisés - l'essentiel des moyens nouveaux que vous prévoyez étant réservé au carcéral, c'est-à-dire au pénal.

On colmate le pénal dans ce qu'il a de plus scandaleux. Et, ce faisant, on accrédite l'idée que la justice est faite non pour les citoyens, mais pour les délinquants. On accrédite l'idée que les droits des citoyens, les droits de la personne sont des droits au rabais.

Réduite l'accès au droit dans le domaine civil, déjudiciariser en créant des produits de substitution à bas prix, comme la médiation civile obligatoire ou la transaction pénale, dévalorise le droit des personnes. Le droit noble reste le droit des affaires, le droit des organisations et le droit criminel. On y a accès si l'on a de l'argent. Cela s'appelle la captation du droit par les élites. Cela revient à créer une justice à deux vitesses et à renforcer, à formaliser l'inégalité devant la loi.

Le comble de la déjudiciarisation est atteint lorsque la loi propose de confier à une commission administrative des pouvoirs d'exécution, des pouvoirs juridictionnels. C'est le cas des propositions que vous faites concernant le traitement du surendettement. Le Gouvernement propose que les décisions de la commission de surendettement, qui est une instance de concertation, de règlement amiable, puissent s'imposer par simple décision de la commission elle-même.

Cela a quatre conséquences principales.

La première est de supprimer toute chance d'aboutir à la procédure amiable.

La deuxième est de transformer les membres de la commission en juges et parties.

La troisième est de multiplier les contentieux en amont de la saisine de la commission et en appel de ses décisions, remplaçant ainsi un contentieux par un autre, pour le plus grand profit non des familles surendettées, mais des organismes de prêt, qui ont les moyens d'utiliser la justice.

La quatrième est d'annuler les effets d'une procédure qui a été rendue collective pour régler les dettes. Chaque créancier va retrouver sa liberté individuelle pour faire valoir ses droits avant ceux des autres.

Cette proposition de transfert d'un pouvoir juridictionnel à une commission administrative, en l'occurrence la commission de surendettement, a suscité l'opposition unanime des organismes de prêt, des associations de consommateurs, de la Banque de France, du comité des usagers des banques, du Conseil national de la consommation, des associations de magistrats auditionnées par la commission des lois, y compris l'Association nationale des juges d'instance, qui sont particulièrement concernés. Elle a également suscité l'opposition des parlementaires de la majorité, qui ont adopté un amendement du rapporteur visant à limiter les dégâts. Je vous félicite, monsieur le garde des sceaux, de cette unanimité ! Je crois qu'elle traduit non seulement une opposition sur le fond, mais aussi une opposition sur la méthode.

**Mme le président.** Ma chère collègue, M. le président de la commission des lois souhaite vous interrompre. Y consentez-vous ?

**Mme Véronique Neiertz.** Je préfère terminer, madame le président.

Cette opposition sur la méthode est la conséquence de l'absence totale de concertation avec les parties concernées. Cela surprend d'ailleurs de votre part, monsieur le garde des sceaux. Je ne vous imaginai pas comme ça !

**M. Pierre Mazeaud,** *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Qu'est-ce que ça veut dire ?

**Mme Véronique Neiertz.** Cela surprend également de la part d'un gouvernement dont le Premier ministre affirme que les réformes doivent se faire avec l'adhésion des Français.

Si vous voulez désencombrer les tribunaux du contentieux du surendettement, ce que je comprends parfaitement, il faut donner aux juges le pouvoir de geler les dettes de celui qui n'a plus de ressources pour les rembourser. Ce sont ces dossiers-là dont les juges ne savent pas quoi faire et qui encombrer les tribunaux, parce que le chômage touche toutes les familles, plusieurs membres par famille. Il y a des périodes de la vie où l'on doit pouvoir obtenir un moratoire des dettes jusqu'à ce qu'on retrouve un emploi.

Mais je ne crois pas que ce soit le sort des surendettés qui vous intéresse ; vous cherchez en fait à vous débarrasser d'un contentieux social qui vous gêne, sans vous rendre compte que vous allez le remplacer par un autre contentieux, celui des banques. Votre réforme risque de paralyser irrémédiablement une procédure qui a su faire la preuve de son efficacité, ainsi que la plupart des rapporteurs l'ont souligné.

Lorsque vous affirmez vouloir recentrer le juge sur ses missions, il y a d'ailleurs lieu de s'interroger sur la conception du rôle du juge que cela recouvre. Car vous le cantonnez dans un rôle de recours, alors que le juge, et en particulier le juge de proximité, est quelqu'un qui doit rétablir les équilibres, par exemple entre un locataire et son propriétaire, ou entre un consommateur et un organisme de crédit, les uns ayant plus de moyens que les autres pour se faire entendre. Le juge recours, le juge qui homologue, c'est un juge qui se désengage de la cause qu'il défend. Il sera tenté de déclarer vainqueur celui qui peut être le plus fort juridiquement.

Dans ce désengagement, qui traduit une conception ultralibérale de la société, il y a des enjeux de liberté et de droit, des enjeux de défense sociale. On remet en cause des principes forts de notre République, des principes forts de l'État de droit pour des questions d'intendance.

**M. Gérard Léonard.** Ce n'est pas vous qui allez nous dire ça !

**Mme Véronique Neiertz.** Encore plus choquante est votre proposition, contenue dans la loi quinquennale, de faire dépendre le nombre de postes créés du nombre d'amendes pénales recouvrées. Même le Conseil d'État s'est déclaré choqué par cette disposition qui - je le cite - « ne contribue pas à la dignité des institutions » que vous représentez.

Vous incitez les magistrats à utiliser l'amende la plus forte possible pour obtenir plus de créations de postes. C'est porter atteinte à l'indépendance et à l'impartialité du juge. C'est porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs sur lequel je croyais votre Gouvernement très pointilleux.

**M. Yves Rousset-Ruard.** Il l'est !

**Mme Véronique Neiertz.** Dans le même esprit, le Conseil d'Etat a estimé qu'il était impossible d'imposer aux parties qui se présentent devant une justice gratuite une médiation dont elles doivent supporter les frais. Lier la création d'emplois aux profits, faire payer des prestations rendues obligatoires, réduire l'amende de ceux qui pourront payer et marchander une sanction financière, j'appelle cela privatiser la justice et la transformer en justice achetable.

Il faut donc augmenter les moyens de la justice, vous avez raison, monsieur le garde des sceaux, mais par la voie normale du budget de l'Etat. Vous proposez 8 milliards sur cinq ans : ce n'est pas rien.

Ce n'est pas rien si tant est que la prochaine loi de finances traduise dans les faits cette promesse - j'espère que vous pourrez nous apporter cette confirmation -, et, surtout, si l'on sait comment vont être employés ces 8 milliards ; or on ne le sait pas.

L'augmentation de la dotation budgétaire ne doit-elle pas avoir pour contrepartie de vraies réformes de l'institution, destinées à assurer un meilleur service pour le justiciable ? Si votre réforme prévoyait de répondre de façon satisfaisante aux conflits de la vie quotidienne, mais nous avons vu que ce n'était pas le cas, si elle permettrait la refonte de la carte judiciaire, qualifiée par le rapport Carrez d'« héritage médiéval », mais je ne vois aucune proposition dans ce sens, si votre réforme prévoyait la spécialisation des juridictions, l'augmentation de la dotation budgétaire aurait tout son sens et il serait souhaitable de donner plus d'argent à notre justice.

Mais pourquoi faudrait-il que les usagers, qui sont les contribuables, lui donnent plus d'argent ou comprennent qu'il faut lui donner plus, si elle continue à ne pas répondre de façon satisfaisante à leurs besoins ?

Se préoccuper d'abord du justiciable, de la justice de proximité, de l'évolution du droit du travail en ces temps de chômage massif, bref porter plus d'attention à la situation du tribunal de Bobigny qu'à l'évolution de l'arbitrage international, voilà en quoi consisterait, selon moi, une vraie modernisation de la justice qui justifierait que l'on donne plus d'argent à l'institution judiciaire.

Vous me répondrez sans doute que, justement, ce projet fait la part de la justice de proximité avec la création des juges de paix, magistrats sous contrat à durée déterminée comprenant la sous-catégorie des juges placés.

Je ferai d'abord une remarque. Si la justice de proximité est rendue par des gens qui sont parachutés dans une juridiction, qui y passent en coup de vent, qui ne connaissent ni le tissu social ni le tissu économique, c'est-à-dire par des gens qui prendront leur décision sans connaître le contexte dans lequel elle s'inscrit, comment peut-on parler de justice de proximité et de juges proches des citoyens ?

Je ferai en second lieu un constat : la création de ces juges de paix, intérimaires et vacataires, me semble aller à l'encontre de deux principes.

D'abord, celui de l'immovibilité des juges, le chef de juridiction ayant toute liberté pour en faire des magistrats « bouche-trou ».

En second lieu, celui de l'indépendance de la justice : les juges de paix, affectés à des audiences et payés à la vacation, pourront être mis sur la touche et se retrouver au chômage technique s'ils déplaisent à leur hiérarchie.

Quant à la transaction pénale, l'argument selon lequel elle existe en matière de contravention ou de douane n'est pas recevable dans la mesure où le domaine pénal est réservé à la loi et où le montant de l'amende n'est pas automatique.

Le système de la transaction pénale remet en cause l'égalité devant la loi pénale, le domaine réservé du juge, celui des libertés individuelles, le principe de la personnalisation des peines, le principe de l'indépendance de la justice - le procureur pouvant recevoir des ordres du garde des sceaux -, la présomption d'innocence, puisque la transaction vaut aveu,...

**M. Jean-Pierre Bastiani,** rapporteur de la commission des lois. Au fait !

**Mme Véronique Neiertz.** ... il remet en cause, enfin, les droits de la défense, qui ne sont pas assurés. C'est risquer bien des dérives, en particulier celles liées à l'arbitraire, puisque nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi, comme l'avait souligné le Conseil constitutionnel à propos de la loi Sécurité et liberté en janvier 1981.

Il n'entre pas dans la mission du ministère public de sanctionner les infractions pénales, dont seuls les magistrats du siège doivent connaître, surtout lorsque ces infractions touchent aux droits fondamentaux et aux libertés de la personne, comme le droit de grève, le droit syndical, le droit à l'intégrité physique.

L'article 66 de la Constitution qualifie l'autorité judiciaire de gardienne de la liberté individuelle. Mais l'autorité judiciaire n'est pas divisible. Elle est constituée du parquet et du tribunal, et chacun a son rôle à jouer.

Dissocier le parquet, qui est soumis à l'autorité ministérielle, pour qu'il puisse seul, sans le juge, disposer de la sanction dans le domaine des libertés nous paraît contraire au principe de séparation des pouvoirs. C'est d'ailleurs ce que disait M. Porcher tout à l'heure, mais j'en tire quant à moi une conclusion différente.

**M. Pierre Mazeaud,** président de la commission. Je crois que vous faites une mauvaise interprétation !

**Mme Véronique Neiertz.** Les seules propositions de votre réforme, monsieur le garde des sceaux, consistent donc à écarter du système judiciaire un certain nombre de litiges pour espérer pouvoir traiter les autres, qui resteront du domaine de compétence de l'institution.

Outre que je ne pense pas, comme je l'ai déjà dit, que ce soit la bonne réponse à apporter à l'inadéquation entre la demande et l'offre de justice, votre option a le grave inconvénient de remettre en cause certains principes absolument essentiels : la séparation des pouvoirs, le libre accès au juge, l'égalité devant la loi, l'indépendance du juge. Par ailleurs, il y aura délégation par le juge de son *imperium* à un autre magistrat, non professionnel de surcroît, ou à une commission administrative. Tout cela pose le problème de la conformité de ces textes aux principes constitutionnels.

Il ne serait pas digne, il serait même dangereux que ces principes soient sacrifiés pour des considérations d'intendance, comme l'a souligné M. le procureur général près la Cour de cassation.

Mais, ainsi que l'a reconnu M. le président de la commission des lois, « les juges de paix non professionnels peuvent poser un problème constitutionnel. Quant à la transaction pénale, elle entraîne une rupture d'égalité entre les justiciables. Ce n'est pas le rôle du parquet de rendre une décision. »

**M. Daniel Picotin.** C'est vrai !

**Mme Véronique Neiertz.** Pour toutes ces raisons, qui n'ont pas été évoquées que par moi, le groupe socialiste a jugé bon de déposer et de défendre une exception d'irrecevabilité. Il va de soi que si le Gouvernement ne tenait pas compte de ces observations dans la suite de la discussion, nous serions obligés, à notre grand regret, de

déposer un recours devant le Conseil constitutionnel. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. - Rires et exclamations sur les bancs du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Patrick Dovedjian.** Pitié ! Pas ça, madame Neiertz !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Ce texte de toute façon sera examiné par le Conseil constitutionnel !

**Mme le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Je répondrai brièvement à l'exception d'irrecevabilité défendue par Mme Neiertz.

J'ai d'ailleurs regretté qu'elle ne m'ait pas permis de l'interrompre. Si elle avait accédé à ma demande, elle aurait sans aucun doute évité de traiter d'un autre sujet que l'exception d'irrecevabilité.

**M. Jean-Pierre Michel.** Oh !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** A la lecture de la feuille jaune de séance, je constate, ma chère collègue, que vous avez déposé votre exception d'irrecevabilité sur la loi organique relative au statut de la magistrature, ce qui est tout à fait normal, encore que les lois organiques soient de plein droit soumises au Conseil constitutionnel. Ce qui m'échappe, c'est que vous nous ayez parlé d'un certain nombre de problèmes, notamment du surendettement, qui relèvent des autres textes.

**M. Patrick Dovedjian.** Elle ne s'en est pas aperçue !

**Mme Véronique Neiertz.** Puis-je vous interrompre ?

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.** Je ne vous le permets pas car vous-même ne m'avez pas autorisé à vous interrompre.

Je tiens en tout cas à souligner que, depuis un certain temps, nous assistons à une déviation des motions de procédure, et notamment de l'exception d'irrecevabilité. Je rappelle que l'article 91-4 de notre règlement prévoit que l'objet d'une telle motion est de faire reconnaître que le texte soumis à l'Assemblée est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles.

**M. Jean-Pierre Michel.** Sur plusieurs points, il l'est !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Nous avons, il y a peu de temps, modifié le règlement de l'Assemblée et appelé l'attention de nos collègues sur le respect des motions de procédure. Non seulement, madame Neiertz, vous avez traité de problèmes qui ne relèvent pas de cette loi organique, mais de plus, vous n'avez pas respecté les dispositions de notre règlement.

Je laisserai bien sûr au Conseil constitutionnel le soin de vous répondre puisque, de toute façon, je le répète, les lois organiques lui sont soumises de plein droit.

Je demande, bien entendu, à l'Assemblée de rejeter cette motion de procédure que vous avez déposée à mauvais escient puisque vous avez en réalité parlé de problèmes relevant des autres textes.

**Mme le président.** Je mets aux voix l'exception d'irrecevabilité présentée sur le projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

(*L'exception d'irrecevabilité n'est pas adoptée.*)

#### Question préalable sur le projet de loi organique relatif au statut de la magistrature

**Mme le président.** J'ai reçu de M. Jean-Pierre Michel une question préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement, sur le projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

La parole est à M. Jean-Pierre Michel.

**M. Jean-Pierre Michel.** M. le président Mazeaud sera satisfait : comme j'ai déposé une question préalable, je peux parler de tout !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Tout à fait d'accord !

**M. Jean-Pierre Michel.** Je n'aurais pas aimé vous contredire ! (*Sourires.*)

Monsieur le garde des sceaux, j'essaierai de ne pas être trop long et d'aller droit au but. Votre ambition est louable. Vous présentez en fait une loi d'orientation sur la justice sous la forme de trois textes. Au cours des dix années qui viennent de s'écouler, j'avais demandé à de nombreuses reprises à vos prédécesseurs de prendre une telle initiative. Malheureusement pour eux, ils ne m'ont pas écouté.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** C'est vrai !

**M. Jean-Pierre Michel.** Cette loi d'orientation comprend donc trois textes : un texte financier, un texte de procédure et un texte relatif au statut des magistrats. C'est plutôt sympathique et on se dit au premier abord : « Voilà enfin la réponse globale à tous les problèmes qui se posent à l'institution judiciaire, avec des engagements financiers sur cinq ans. »

Malheureusement, quand on regarde les choses de plus près, force est de constater que les réponses données ne sont pas entièrement satisfaisantes. C'est ce que je vais essayer rapidement de démontrer.

Ces trois textes forment donc un tout. J'ai déposé une question préalable sur l'un d'eux - je ne me souviens d'ailleurs plus duquel. (*Sourires.*) - mais je parlerai des trois et, si M. le président Mazeaud ne conteste pas ma démarche, cela m'évitera de défendre une question préalable sur le deuxième texte et une autre sur le troisième.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Je ne conteste pas votre démarche dans la mesure où vous avez déjà procédé ainsi en commission. Mais l'exception d'irrecevabilité ne visait que le premier texte !

**M. Jean-Pierre Michel.** En ce qui concerne le texte financier, vous prévoyez, monsieur le garde des sceaux, 8,1 milliards de francs d'autorisation de dépenses sur cinq ans et 6 100 créations d'emplois. Ce n'est pas négligeable. Lorsqu'on voit ça, on se dit : « Voilà ! C'est le pactole ! La manne descend ! Nous sommes enfin exaucés ! »

Mais, quand on y regarde de plus près, on s'aperçoit que l'augmentation des crédits n'est en fait que de 7 p. 100 par an et que la pénitentiaire se taille la part du lion. Quand on compare cet effort - relatif - en faveur de la justice à celui consenti par ailleurs, en particulier aux masses financières qui sont consacrées par l'Etat à la résorption du déficit des grandes entreprises nationales, notamment Air France, on s'aperçoit que cette augmentation est absolument dérisoire. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Christian Vanneste.** A qui la faute ?

**M. Jean-Pierre Michel.** A M. Bosson ! (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Christian Vanneste.** Il faut bien régler vos ardoises !

**M. Gérard Léonard.** Quel colot !

**M. Jean-Pierre Michel.** C'est révélateur de la considération que l'Etat, la société tout entière, a pour sa justice. On donnera à la justice, en cinq ans, la moitié de ce qu'on donne à Air France en un an, pour résorber son déficit ! Il faut donc relativiser les chiffres.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Rappelons-nous M. Rocard et l'année de la justice !

**M. Jean-Pierre Michel.** Je vous concède, mon cher collègue, que ce ne fut pas un succès.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Merci !

**M. Jean-Pierre Michel.** Au surplus, certaines dispositions de ce texte sont choquantes, pour ne pas dire plus, notamment celle relative à l'indexation d'une partie des créations d'emplois sur le recouvrement des amendes pénales. Je sais bien que la commission des lois a mis bon ordre à cette disposition, mais enfin elle figurait dans votre texte, monsieur le garde des sceaux ! Je ne veux pas gloser sur ce point et en rajouter. Dans son avis, le Conseil d'Etat indique avec ce style châtié que connaît bien le président Mazeaud, que cette disposition « ne contribuera pas à la dignité des institutions ». On ne pouvait pas mieux dire. Bref, ce projet de loi, qui est la conséquence des deux autres, doit être relativisé dans son ampleur, et comporte des dispositions particulièrement choquantes.

Le deuxième projet, relatif à l'organisation des juridictions, affiche également des objectifs auxquels chacun peut souscrire. Malheureusement la réalité est bien différente. Je crois, monsieur le garde des sceaux, que vous avez été obnubilé par une seule idée : alléger à tout prix - à bon marché, dirai-je - la tâche des magistrats. C'est à peu près l'enseignement que je tire de ce texte. On y retrouve de nombreux projets qui ont été présentés par vos prédécesseurs, qui étaient dans les cartons ou qui ont avorté. Connaissant un peu la maison, je dirai, monsieur le garde des sceaux, que vous ressortez de vieux fonds de tiroir. Vous reprenez ces projets et vous nous les présentez sous un habillage sympathique, avec un zeste de données financières. Mais tout cela ne fait pas une réflexion globale sur les problèmes que la justice pose dans notre pays.

Tout d'abord, la procédure de délégation de magistrats, telle que vous la prévoyez, est à la limite du constitutionnel. J'espère d'ailleurs qu'un recours sera formé sur ce point et que le Conseil constitutionnel dira qu'il n'est pas possible d'instituer de véritables magistrats volants dépourvus de toute garantie d'indépendance, de toute inamovibilité, à la totale merci des chefs de juridiction, qui pourront, selon leur bon vouloir les nommer ici ou là ; et ce, dans des proportions allant très au-delà de ce que le Conseil constitutionnel a jusqu'alors admis.

Ensuite, la profonde mutation que subissent la conciliation et la médiation civile, confondues dans un même statut, est, de mon point de vue, inquiétante. Certes, tout ce qui peut favoriser la recherche effective d'une solution amiable simple va dans le bon sens, et c'est ce que vous essayez de faire. Mais encore faut-il que cette nouvelle médiation ne soit pas utilisée par le juge lui-même pour organiser un déni de justice. Or, connaissant un tout petit peu la mentalité de ceux que j'appellerai nos chers collègues, j'ai bien peur que ce ne soit le résultat.

En matière pénale, vous présentez une innovation : la transaction financière organisée par le parquet. Je n'hésite pas à le dire : c'est une mesure absolument scandaleuse. D'abord, parce que le procureur de la République sera le seul maître de la procédure. Il agira, en fait, comme un régulateur de la machine judiciaire, placé sous la hiérarchie du procureur général et de la chancellerie. Ensuite seules les personnes capables d'acquitter l'amende dans des délais très brefs seront concernées. A qui veut-on réserver cette procédure ? Peut-être à des députés en délicatesse avec la justice...

**M. Daniel Picotin.** Il y en a !

**M. Jean-Pierre Michel.** Oui, il y en a, malheureusement.

On met en place une justice à deux vitesses. La mesure qui, au détour d'un article, permet au juge de réduire de 20 p. 100 les amendes pour ceux qui peuvent les payer sous dix jours va exactement dans le même sens.

Et la moralité de tout cela, c'est que les plus riches, c'est-à-dire ceux qui ont le plus de possibilités financières, seront dispensés du procès pénal, public, contradictoire. Or c'est la seule chose qu'ils redoutent, on le sait bien. Car ce n'est pas la condamnation qu'ils craignent. L'amende ? Ils peuvent la payer. La prison ? Ils savent qu'ils n'en auront pas, ou avec sursis. Le casier judiciaire ? Cela ne sera pas inscrit au B2. C'est le procès public qu'ils redoutent ; et par la transaction financière, ils y échapperont. Ou alors, ceux qui ont plus d'argent paieront moins que les autres, puisque, par hypothèse, ils bénéficieront d'un rabais, si j'ose dire, de 20 p. 100.

Alors, monsieur le garde des sceaux, venant d'un gouvernement dirigé par M. Balladur, qui a supprimé l'impôt sur les grandes fortunes en son temps, de telles mesures ne m'étonneraient qu'à moitié, mais venant de vous, qui vous réclamez du christianisme social, c'est plus inattendu, je l'avoue.

**M. Germain Gengenwin.** Vous êtes vraiment à court d'arguments !

**M. Jean-Pierre Michel.** Si l'Alsace est la France, vous devez être d'accord avec moi, monsieur Gengenwin !

Je suis un peu étonné que vous osiez proposer de telles mesures, qui vont à l'encontre de tout ce qu'on a dit depuis des années sur l'égalité des citoyens devant la justice.

La généralisation du juge unique en matière correctionnelle ne me convainc pas davantage. C'est une mauvaise mesure. J'ai toujours été, pour ma part, défavorable au juge unique. Je sais bien que la collégialité n'est pas la panacée. Pour l'avoir pratiquée, j'en connais les limites, mais c'est encore le moindre mal, un peu comme la démocratie, si vous me permettez. Étendre encore la possibilité du juge unique pour des délits plus importants ne me semble vraiment pas la solution. Je suis donc tout à fait opposé à cette disposition.

Enfin, que dire des pouvoirs supplémentaires octroyés au juge d'application des peines, qui pourra, par une simple ordonnance, contredire un jugement rendu collégalement par un tribunal correctionnel ? On s'oriente ainsi vers un système bicéphale dans lequel, à terme, le tribunal sera le juge du fond - il statuera, déterminera les peines, prononcera la condamnation -, et le juge d'application des peines sera le juge de la personnalisation de la sanction. C'est une très mauvaise vision de la justice pénale. Le JAP deviendra une espèce de Pénélope judiciaire qui détricotera l'œuvre de la juridiction du fond. Ce n'est absolument pas dans cette voie qu'il faut s'engager.

Mais le pire est à venir. Il se trouve dans le projet de loi organique modifiant l'ordonnance relative au statut de la magistrature. Certes, on voit bien ce que vous avez voulu faire, avec les meilleures intentions du monde - sur ce point on ne peut vous suspecter -, mais quelle est la philosophie de ce texte ? Ce que la presse retiendra sans doute de ce projet de loi, c'est qu'il abandonne le contentieux de la justice de proximité à des notables, chargés de juger en termes d'équité plutôt qu'en droit. Est-ce cela répondre aux problèmes de l'institution judiciaire ?

Votre projet, monsieur le garde des sceaux, est hypocrite, il est démagogique. En quoi ces juges bénévoles seraient-ils plus citoyens que les juges professionnels qui existent aujourd'hui, les juges d'instance, dont nous connaissons tous le travail et la qualité - et les professionnels les premiers, notamment les rapporteurs ici présents qui sont des praticiens reconnus et estimés dans leurs juridictions ?

Juger n'est pas un petit boulot pour notables retraités, même s'ils veulent rendre service à leur semblables. Pourquoi, sinon pour des raisons d'affichage politique, appeler « juges de paix » des magistrats qui feront exactement le même travail que les juges d'instance professionnels ? Pourquoi, semer une telle confusion dans l'esprit du public ?

Il s'agira, en fait, de juges vacataires, qui seront plaqués dans les juridictions, dont il ne connaîtront pas le fonctionnement. Il n'est même pas certain d'ailleurs qu'ils soient efficaces au regard des critères statistiques d'efficacité, de rentabilité qui semblent vous animer, monsieur le garde des sceaux. On a en effet pu constater en Grande-Bretagne que les audiences présidées par des juges dits professionnels duraient moins longtemps que celles présidées par des juges dits bénévoles, ces derniers passant beaucoup de temps à traiter une affaire qu'un juge professionnel aurait réglée dans des délais plus normaux, et dans le respect des droits des parties.

**M. Jean-Pierre Bastiani, rapporteur de la commission des lois.** Au pénal uniquement !

**M. Jean-Pierre Michel.** Au civil aussi.

Je ne suis donc même pas certain que ces juges-là feront un travail efficace, qu'ils auront du rendement, pour employer un terme qui est utilisé depuis quelques années déjà dans l'institution judiciaire. Il s'agira de magistrats intérimaires à contrat à durée déterminée, c'est la mode ! Je m'étonne d'ailleurs, monsieur le garde des sceaux, que cette disposition n'ait pas figuré dans la loi pour l'emploi de votre collègue Giraud. Elle est tout à fait du même tabac, si je puis dire. Mais elle est dans votre texte, et c'est un peu dommage.

La conséquence d'une telle disposition, c'est que l'égalité des citoyens devant la justice ne sera plus respectée. Tout citoyen a le droit d'être jugé par un tribunal indépendant, impartial, rendant ses décisions en se fondant sur le droit et non sur la notion d'équité. C'est à une justice à deux vitesses que nous allons aboutir. Est-ce cela que nous voulons ? Est-ce la faiblesse de nos moyens ou le désintérêt de l'opinion publique et des médias pour l'institution judiciaire - je le dis à votre décharge, monsieur le garde des sceaux - qui vous contraignent à instituer une telle justice à deux vitesses ?

Vous introduisez un maximum de flexibilité dans le statut de la magistrature. Vous la poussez à son paroxysme. Il est vrai que c'est une notion à la mode au CNPF mais, dans ma candeur, j'ignorais qu'elle avait autant pénétré le secteur public, la direction des services judiciaires notamment.

Mais le pire est atteint, de mon point de vue, avec la création de ces - comment les appelle-t-on déjà ? - « conseillers de cour d'appel en service extraordinaire ». Alors là, vraiment, c'est le fin du fin ! Qui va-t-on recruter ? Où va-t-on les pêcher ? Que vont-ils faire ? Où vont-ils siéger ? Est-ce l'ouverture des cours d'appel vers le monde économique, social, vers le monde des affaires et tout ce qui s'ensuit ? C'est vraiment du bricolage. Cela n'a strictement aucun sens. On crée une espèce d'échevinage sauvage, sans aucune réflexion. Le péché majeur de vos textes, monsieur le garde des sceaux, c'est d'ailleurs qu'ils ne sont pas vraiment bien réfléchis.

Qui plus est, je suis au regret de vous le dire, vos projets ne contiennent aucune innovation véritable en termes de qualité. Vous et ceux qui vous entourent, qui vous conseillent, restez obnubilés par le quantitatif. Vous êtes resté figé et n'avez pas engagé de véritable réflexion sur ce que doit être le rôle du juge dans la société actuelle, rôle différent d'ailleurs suivant les endroits. En effet, le juge ne joue certainement pas le même rôle selon qu'il exerce dans des zones rurales ou dans des banlieues ou des quartiers difficiles.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois.** Ça, c'est vrai !

**M. Jean-Pierre Michel.** Vous nous présentez des mesures qui sont toutes sympathiques venant de vous, mais qui sont inquiétantes et, au mieux, inefficaces.

**M. Xavier de Roux.** Eh bien !

**M. Jean-Pierre Michel.** Eh bien, monsieur de Roux, vous vous réveillez pour écouter ces propos frappés au coin du bon sens ! (Rires.)

Monsieur le garde des sceaux, il est nécessaire que notre société et sa classe politique aient une vue plus claire de la fonction de l'institution judiciaire dans le corps social, de ce qui fonde la légitimité de cette institution qui punit et sanctionne. L'administration de la justice est, de mon point de vue, un travail de la société sur elle-même vers plus de civilisation et non l'apanage de quelques élus, au sens biblique du terme, chargés de purifier une société civile par nature pécheresse.

Bien sûr, nous devons collectivement aider les magistrats dans leur conquête quotidienne de leur indépendance ou, plutôt, de leur liberté de juger. Et pour cela, vous auriez pu nous proposer certaines mesures, monsieur le garde des sceaux. Tout d'abord, revoir l'Ecole nationale de la magistrature et le contenu de sa formation, ouvrir le corps sur l'extérieur. A cet égard, je me permettrai de faire quelques propositions pour ne pas paraître complètement négatif.

**M. Gérard Léonard et M. Xavier de Roux.** Ah !

**M. Jean-Pierre Michel.** En effet, pourquoi ne pas nous proposer d'appliquer à la magistrature, à l'ENM notamment, la troisième voie telle qu'elle est prévue pour l'ENA ? La chancellerie s'y est toujours refusée. On se demande bien pour quelle raison d'ailleurs. Jamais aucune explication n'a été donnée sur ce point.

Pourquoi aussi ne pas organiser l'échevinage, à tous les stades : je le dis bien à tous les stades ?

L'échevinage devant le juge d'instance, sous forme de commission avec des représentants des usagers, notamment des associations de consommateurs.

L'échevinage au tribunal de grande instance. On pourrait commencer en matière correctionnelle. C'est déjà le cas pour le tribunal pour enfants et cela ne marche pas si mal. Cela libérerait des postes et vous dispenserait des petits bricolages que vous nous proposez.

L'échevinage à la cour d'appel, en matière correctionnelle, dans les chambres sociales, dans les chambres commerciales d'abord. Cela vous dispenserait de ces conseillers extraordinaires recrutés parmi les laissés-pour-compte de nos facultés de droit, si j'ai bien compris ce que vous nous proposez.

Pourquoi ne pas créer un nouveau corps, comme je le demande depuis très longtemps ? Je sais bien que tout le monde est contre, mais enfin !

**M. Gérard Léonard.** Quelle amertume !

**M. Jean-Pierre Michel.** Ce corps serait composé de ce que j'appellerai des assistants du juge, c'est-à-dire de jeunes gens de niveau « bac + 4 », et non de notables retraités. Car votre texte, monsieur le garde des sceaux, ne contribue en aucune façon à résoudre le problème du chômage, au contraire : vous n'embauchez que des retraités !

Comme dans de nombreux pays européens, en Allemagne notamment, l'assistant du juge se situerait entre le greffier et le magistrat et serait chargé de préparer la décision du magistrat. Le greffier est chargé d'administrer le tribunal, de prendre en note ce qui se dit, ce qui se fait, d'authentifier des actes. Entre lui et le juge, il y a place pour un nouveau corps. Mais je dis bien : un corps ; pas les vacataires, les petits boulots, les intérimaires, les contrats à durée déterminée, les TUC, les CES, etc., que vos projets de loi nous proposent en fait.

Pourquoi ne pas appliquer à la magistrature les dispositions relatives au temps partiel dans la fonction publique ? La loi est sur le point d'être votée ; la magistrature en est exclue. Pour quelle raison ?

Enfin, monsieur le garde des sceaux, quelles sont vos réflexions sur l'insertion des institutions judiciaires dans la ville, dans les quartiers ? Quelles solutions préconisez-vous à cet égard ? Il n'y a rien là-dessus dans votre projet de loi. C'est pourtant un véritable problème, les élus de ces banlieues, de ces quartiers sensibles le savent. Des études ont été faites. L'École nationale de la magistrature a accompli dernièrement un travail sur le sujet. Il vaut ce qu'il vaut, mais certaines solutions sont proposées : maisons de justice dans les quartiers, médiation pénale, concertation, commissions. Mais on ne voit pas trace de ces propositions dans vos textes. Je dirai même que l'on n'en voit pas trace dans le contexte, car, sans en faire des dispositions de nature législative, vous auriez pu dire à la représentation nationale qu'elles feraient l'objet de décrets ou de circulaires. Mais j'ai écouté votre intervention tout à l'heure et je n'ai rien entendu de tel.

Enfin, monsieur le garde des sceaux, si vous voulez simplifier l'institution judiciaire, avez-vous réfléchi à l'unification des deux ordres de juridiction ? Pourquoi la France est-elle le seul pays, avec la Turquie, à avoir une juridiction administrative et une juridiction de l'ordre judiciaire ?

**M. Xavier de Roux.** Parce que la Turquie nous a copiés ! (Sourires.)

**M. Jean-Pierre Michel.** C'est une source de complication, de lenteur, d'incompréhension pour le justiciable. Il ne s'agit pas de mettre en doute l'indépendance des juridictions administratives, mais posons la question : pourquoi l'administration a-t-elle une juridiction à elle, sinon pour des raisons historiques ? Ne faut-il pas réfléchir sur ce point ? Dans les tribunaux, dans les cours d'appel, ne pourrait-il y avoir des chambres spécialisées en droit administratif comme il en existe de spécialisées en droit commercial ou en droit social ?

**M. Jean-Pierre Bastiani.** Absolument !

**M. Jean-Pierre Michel.** Cela permettrait d'ailleurs de faire l'économie de tous ces conflits de juridiction qui entraînent des années et des années, donc de faire l'économie du Tribunal des conflits.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Il n'y a pas beaucoup de conflits !

**M. Jean-Pierre Michel.** Quelques-uns ! Evidemment, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ne sont pas défavorables aux deux ordres de juridiction, mais il faut passer au-dessus des corporatismes et des intérêts particuliers.

Enfin, monsieur le garde des sceaux, quelle est votre réflexion en ce qui concerne la carte judiciaire ? La question a été évoquée, notamment au cours des questions d'actualité. Je sais bien que les élus ne vous soutiendront pas beaucoup, mais peu importe. Avez-vous le courage politique de Michel Debré en 1958 ?

**M. Marcel Porcher, rapporteur.** Bonne référence !

**M. Daniel Picotin.** Vous le citez, maintenant ?

**M. Jean-Pierre Michel.** Oh ! il y a longtemps que je le fais, mon cher collègue !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** C'est vrai ! Je vous en donne acte !

**M. Jean-Pierre Michel.** Tout le monde voit bien que, telle qu'elle se présente, la carte judiciaire n'est plus acceptable. Personnellement, j'étais d'ailleurs hostile au projet de départementalisation.

**M. Xavier de Roux.** Ah ! Bien !

**M. Jean-Pierre Michel.** Je l'ai dit. Je le redis. Cela ne me gêne pas ! Il faut revoir la carte, il faut en rayer certains tribunaux. Cette suppression conduira un certain nombre de parlementaires à réagir ? Nous verrons comment. Pouttant, il faut opérer une concentration. Cela se fait au ministère de la santé pour les hôpitaux. Cela se fait partout.

**M. Henri de Richemont.** C'est mauvais !

**M. Jean-Pierre Michel.** Pas tant que ça !

**M. Henri de Richemont.** Si !

**M. Jean-Pierre Michel.** Il faut savoir où concentrer les moyens, où nommer les gens compétents.

Dans les petits départements ruraux, est-il vraiment justifié d'avoir trois tribunaux de grande instance alors qu'un ou deux suffiraient ? Les magistrats auraient une vie plus agréable, avec des rotations, un nombre moins élevé de permanences, ils traiteraient mieux les dossiers.

**M. Alain Marsaud.** Nous ne sommes pas là pour rendre la vie agréable aux magistrats !

**M. Jean-Pierre Michel.** Mais pourquoi pas, mon cher collègue ! Vous l'avez été !

**M. Alain Marsaud.** Justement !

**M. Jean-Pierre Michel.** Et je souhaite que vous le redeveniez bientôt ! (Sourires.)

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** M. Marsaud vous adresse le même souhait !

**M. Jean-Pierre Michel.** Oui ! Mais il aura plus de mal que moi à le satisfaire !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Dieu seul le sait...

**M. Jean-Pierre Michel.** Pour en revenir à la réflexion sur la carte judiciaire, il faut passer outre aux corporatismes de toute sorte, celui des magistrats, des avocats, des greffiers, des élus locaux.

**M. Henri de Richemont.** Et accroître le désert français !

**M. Jean-Pierre Michel.** Il faut à tout prix organiser une concertation,...

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Certes !

**M. Jean-Pierre Michel.** ... prendre des avis, voir comment les choses peuvent se faire, progressivement. On ne va pas faire comme en 1958, en procédant par ordonnance, du jour au lendemain.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Vous ne pouvez pas en même temps condamner l'ordonnance et rendre hommage à son auteur !

**M. Jean-Pierre Michel.** Nous ne sommes plus en 1958, monsieur Mazeaud, ni au temps des putschs !

**M. Gérard Léonard.** M. Michel est nostalgique, ce soir !...

**M. Jean-Pierre Michel.** Nous sommes dans une pratique politique plus *cool plus soft*, pour employer des termes qui plairaient à M. Toubon !

**M. Henri de Richemont.** C'est illégal !

**M. Jean-Pierre Michel.** Voilà donc, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les quelques réflexions rapides que je souhaitais faire, sans passion. Une réflexion plus poussée s'impose, et aussi une concertation plus approfondie. Nous avons tous reçu des libelles. On sait ce qu'il faut en penser : on les prend comme tels. Mais, tout de même, peut-être auriez-vous pu un peu pousser la concertation au sein de la Chancellerie avant de présenter ces projets de texte.

S'agissant des dispositions financières, il serait à l'honneur d'un garde des sceaux de dire que lorsque l'institution judiciaire tout entière acceptera de se plier à l'exigence qu'est la satisfaction des usagers, alors, et alors seulement, l'augmentation de ses dotations budgétaires pourra être envisagée.

**Mme Véronique Neiertz.** Eh oui !

**M. Jean-Pierre Michel.** Mais nous n'en sommes pas là !

C'est pour toutes ces raisons, mes chers collègues, que je vous propose d'adopter cette question préalable non point seulement sur le projet de loi organique mais, vous l'avez compris, sur l'ensemble de ces textes, non pas pour m'opposer de front à ce qui m'est proposé, mais pour vous suggérer d'arrêter là la discussion. Ainsi, avant la discussion du texte de M. Pasqua, nous aurons quelques jours pour avoir une réflexion globale sur les problèmes que pose l'institution judiciaire dans notre pays, sur la façon dont elle doit s'ancrer dans les autres institutions, sur les relations qu'elle doit avoir avec les collectivités locales, notamment, les conseils généraux et régionaux. Vous n'en dites rien. Il n'y a rien non plus dans le texte de M. Pasqua. Or c'est un vrai problème.

Pour ma part, je serais assez favorable - et je ne pense pas que les magistrats aient à en souffrir dans leur indépendance - à la mise en place de structures de concertation entre les élus locaux et les magistrats, car les uns et les autres s'occupent de l'organisation de la vie en société et de la prévention des conflits sociaux.

J'espère donc vivement que mes collègues me suivront en votant cette question préalable que j'ai eu l'honneur de défendre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**Mme le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Je ferai juste une remarque, madame le président.

Naturellement, nous devons nous prononcer sur la question préalable de M. Michel, mais seulement sur l'un des textes, en discussion, le projet de loi organique, parce que M. Braouezec oppose également une question préalable sur un texte que vous avez vous-même rejeté, mon cher collègue. Il faudra que vous choisissiez !

**Mme Véronique Neiertz.** Finasserie, monsieur Mazeaud, qui n'est pas digne de vous !

**M. Jean-Pierre Michel.** Vous n'avez donné aucun argument sur le fond !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Je n'ai pas répondu !

**Mme Véronique Neiertz.** Et pour cause ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**Mme le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.** J'ai toujours beaucoup de plaisir à écouter M. Michel. Je dois dire que le début de son intervention m'a particulièrement réconforté parce qu'il a dit très nettement - et, venant d'un responsable de l'opposition, j'estime que c'est un *satisfecit* qu'il m'a décerné - que mes réponses n'étaient pas entièrement satisfaisantes. C'est dire assez qu'elles le sont un peu. (*Sourires.*) C'est un premier pas !

S'agissant de la considération de l'opinion publique pour la justice, je suis tenté, monsieur Michel de vous renvoyer à une formule célèbre : quand je me regarde, je me désole, et quand je me compare, je me console. Dans un contexte budgétaire difficile, l'effort financier consenti pour la justice est important.

Quant à la transaction financière, je crois ne pas avoir été très bien entendu tout à l'heure : dans 98 p. 100 des cas, elle n'interviendra pas en faveur de ceux que vous appelez « les riches » parce qu'elle n'aura pas trait à ce qui relève de la corruption, des délits d'ingérence, des abus de biens sociaux, mais, dans la plupart des cas, aux petits vols. Et là, je puis vous assurer qu'elle peut aider à régler le problème, difficile dans notre pays, de l'impunité. Enfin, elle sera proportionnelle aux revenus. Oui, j'ai osé, parce que je suis convaincu que c'est un moyen d'améliorer la situation des victimes de délits en les indemnisant mieux et plus rapidement. En ce qui concerne l'insertion, vous avez mal lu le texte. Un effort très important est déployé pour les quartiers, les antennes de justice, le développement des maisons de justice.

Pour ce qui est des observations des parlementaires sur la carte judiciaire, elles sont pour moi une surprise.

Des dispositions du projet de loi sur les faillites conduisaient à la spécialisation des tribunaux de commerce.

**M. Henri de Richemont.** C'est une bonne chose !

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Une convergence de refus déterminés au sein de cette assemblée m'a conduit à les retirer car j'ai estimé qu'il ne fallait pas concentrer un débat important et de qualité sur ce problème. Après les déclarations du Premier ministre sur le maintien des services publics, et la même semaine que les débats sur l'aménagement du territoire du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, il n'aurait pas été très facile de rappeler ici la nécessité de redistribuer les forces humaines en matière de justice.

Mais il y a un temps pour tout. Pour le moment, le rapport de M. Carrez permet de faire le point, de réfléchir ; peut-être permettra-t-il demain de faire un pas nou-

veau, étant entendu que ce n'est pas à la Chancellerie de régler autoritairement ce problème, mais qu'il faut une concertation locale, notamment avec les maires des communes qui seraient victimes d'une perte de prestige, laquelle doit, et c'est normal, faire l'objet d'une compensation financière.

Je le dis avec d'autant plus de conviction que lorsque ma commune a été victime, il y a trois ans, de la suppression d'un conseil des prud'hommes, j'aurais aimé que les formes soient respectées et bénéficier de quelque compensation. Mes administrés auraient été plus facilement persuadés du bien-fondé de cette décision !

Enfin, un mot sur la constitutionnalité de la délégation de magistrats. Cette disposition existe déjà. Elle est encadrée par des règles précises, parmi lesquelles la nécessité d'une ordonnance du premier président précisant la durée et le motif de la délégation. Le projet de loi permet de faire des délégations jusqu'à quatre mois au lieu de deux actuellement, dans la limite de cinq délégations par an. Le magistrat délégué garde le poste auquel il a été nommé par décret, il le retrouve de plein droit à la fin de la délégation. Il n'y a donc pas atteinte à l'inamovibilité. La féminisation de la profession est une donnée de fait. Lorsque certaines difficultés surgissent dans des tribunaux, il nous faut pouvoir agir rapidement et efficacement, soucieux que nous sommes de redonner au citoyen la priorité dans le fonctionnement de la justice.

Je suis convaincu, monsieur Michel, que ces quelques éléments d'information entraîneront de votre part encore un peu plus de sympathie pour nos projets ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Gérard Léonard, pour une explication de vote.

**M. Gérard Léonard.** Il est de bonne guerre, lorsque l'on siège sur les bancs de l'opposition, d'user de tous les moyens qu'offre le règlement pour dire tout le mal qu'on croit devoir dire des projets du Gouvernement. La question préalable est l'un de ces moyens. Même si son utilisation systématique, au prix de sollicitations souvent excessives des textes,...

**M. Jean-Pierre Michel.** Non !

**M. Gérard Léonard.** Si monsieur Michel !

... peut heurter, émouvoir les puristes, cela fait partie d'une sorte de rituel auquel on sacrifie.

Cela dit, même en étant très compréhensif, ce que nous sommes, y compris le président Mazeaud, il est certains cas où l'artifice l'emporte tellement sur le fond...

**M. Jean-Pierre Michel.** Ah !

**M. Gérard Léonard.** Eh oui !

... et le prétexte sur l'esprit du texte, qu'on a du mal à dissimuler son étonnement, voire sa consternation. J'avais cru comprendre que l'on déposait la question préalable lorsqu'on estimait qu'il n'y avait pas lieu de délibérer ou qu'il fallait attendre pour le faire. Or, lorsqu'on voit la situation dans laquelle vous avez laissé l'institution judiciaire, il est urgent d'agir, et tout le monde en convient.

Sachant que le contentieux civil et administratif progresse chaque année de près de 5 p. 100 et que près de trois quarts des affaires pénales sont classées sans suite, n'est-il pas urgent d'introduire des réformes, du moins de discuter de leur bien-fondé ? Mme Neiertz l'a rappelé : nos concitoyens sont parfaitement conscients de l'état de plus en plus préoccupant de l'institution judiciaire.

**M. Jean-Pierre Michel.** Vieux refrain !

**M. Gérard Léonard.** Peut-être, mais il est des moments où l'urgence est encore plus urgente, si je puis dire, parce la situation est inquiétante. Monsieur Michel, si ce processus de délabrement de l'institution judiciaire auquel vous avez très largement contribué se poursuit - même si aujourd'hui vous essayez de tirer votre épingle du jeu ou de faire oublier que vous étiez complice de la majorité qui l'a mise dans cet état -, c'est l'un des piliers de notre société démocratique, républicaine qui sera ébranlé.

Monsieur le garde des sceaux, répondant à la mission que s'est assignée le Gouvernement et honorant les engagements qui avaient été pris d'assurer le respect par tous et pour tous de notre Etat de droit, vous tenez, avec ces trois projets de lois - « vous tenez », dis-je, parce qu'il faudrait en discuter ! - de répondre à cette exigence. C'est tout à votre honneur. Il est de notre devoir et de notre dignité d'accepter de débattre.

Dans ces conditions, monsieur Michel, la question préalable que vous avez déposée est déplacée. C'est vrai qu'elle a pour vertu, tout de même, permettez-moi de le dire, de vous libérer d'une certaine amertume, d'une certaine déception, d'un certain complexe. Alors, rendez quand même hommage au Gouvernement de vous avoir permis de vous exprimer aussi librement,...

**M. Jean-Pierre Michel.** Il n'aurait plus manqué que le contraire !

**M. Gérard Léonard.** ... même si vous le faites tardivement.

N'oubliez pas que vous avez votre part de responsabilité.

**M. Jean-Pierre Michel.** Je ne dépose pas une question préalable pour me défouler !

**M. Gérard Léonard.** Vous n'êtes pas un nouveau-né qui découvrirait le monde tel qu'il est !

Cette question préalable, disais-je, est déplacée : il ne faut pas la voter.

**Mme le président.** Je mets aux voix la question préalable déposée sur le projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

(*La question préalable n'est pas adoptée.*)

**M. Jean-Pierre Michel.** Dommage !

#### Question préalable sur le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions

**Mme le président.** J'ai reçu de M. Alain Bocquet et des membres du groupe communiste une question préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement sur le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

la parole est à M. Patrick Braouezec.

**M. Patrick Braouezec.** Madame le président, monsieur le ministre d'Etat, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, je vais sans doute être accusé de sacrifier au rituel, d'user, voire d'abuser des moyens qui nous sont donnés. Mais le problème posé est suffisamment grave pour lui accorder une attention toute particulière.

Les difficultés auxquelles est confrontée la justice ne sont pas plus à démontrer que les dysfonctionnements dont elle est la proie. Divers constats préoccupants ont été dressés dans des rapports dont le sérieux n'est pas à mettre en cause. Ainsi, nous savons que la justice est l'institution de la République la plus démunie et que

60 p. 100 des citoyens considèrent qu'elle est à réformer en priorité. La lenteur, le coût, la complexité des procédures, le manque d'accessibilité sont autant d'éléments qui alimentent la crise de confiance des Français en leur justice.

Pourtant, dans le même temps, la demande de justice des citoyens ne cesse de s'accroître, comme leur insatisfaction face aux réponses ou aux non-réponses que cette institution est en mesure de leur apporter.

Dans ce contexte, lancer un débat sur la justice, son organisation, ses missions est une nécessité évidente. Mener une réflexion sur la manière d'améliorer l'accès à la justice par une plus grande proximité et une meilleure lisibilité est indispensable.

Encore aurait-il fallu se donner les moyens d'engager un véritable débat, reposant sur une concertation large avec tous les acteurs, professionnels ou non, impliqués dans cette fonction primordiale. Plus largement encore, il aurait été nécessaire, pour recréer une justice proche des citoyens, une véritable justice de proximité, de faire une évaluation des besoins sociaux, à partir du vécu quotidien des populations et des préoccupations du terrain. De ce point de vue, la méthode d'élaboration des trois projets de loi qui nous sont soumis a fait l'objet de la critique quasi unanime des organisations professionnelles auditionnées par la commission des lois, en raison de l'absence de concertation qui a prévalu pour leur préparation. Pourtant, un débat sur la justice ne nous invite-t-il pas un débat de société, tant les besoins en la matière sont liés aux conditions de la vie quotidienne ?

Les phénomènes d'urbanisation, de mobilité sociale, de dislocation de la cellule familiale, la permanence de la crise et des exclusions sociales ont multiplié les sources de conflits dans nos villes. En même temps, les lieux traditionnels de socialisation et de régulation ne jouent plus leur rôle. Nombre de conflits, autrefois régulés par la famille, l'école, le tissu associatif, les syndicats, ne trouvent aujourd'hui plus de réponse en raison de l'affaiblissement des structures intermédiaires entre l'Etat et la société civile. Ainsi, la police et la justice sont de plus en plus fréquemment saisies, souvent pour des faits qui ne constituent pas forcément des infractions pénales, et dont la résolution relève davantage d'un traitement social que d'une action policière ou judiciaire. C'est le cas, notamment, pour les litiges de voisinage, les conflits familiaux, les problèmes d'environnement, les actes de vandalisme, les injures et menaces.

Face à la multiplication de ces conflits générés par un mode de vie plus collectif, dans un tissu social dégradé où la pression communautaire se fait de moins en moins sentir, l'institution judiciaire a de plus en plus de difficultés à remplir son rôle. Pour l'essentiel, ce contentieux du quotidien pèse lourd dans la dégradation du climat social à l'échelle d'un quartier. Et, malgré la simplification des procédures, le formalisme judiciaire demeure pour bon nombre de citoyens un obstacle à saisir la justice. Pour eux, même simplifiée, la justice signifie des problèmes de délais, de coût, d'éloignement, et un langage hermétique.

Ensuite, en raison de son encombrement, l'institution judiciaire, lorsqu'elle est saisie, arbitre et choisit de poursuivre en fonction des priorités qui sont les siennes. Ainsi, dans la plupart des cas, les infractions mineures font l'objet d'un classement sans suite de la part du parquet. Dans le meilleur des cas, une poursuite est engagée devant un tribunal de police, mais dans des délais qui la

rendent quasi inopérante. Ce fonctionnement alimente la crise de confiance des Français envers leur justice, et ne peut que nourrir un sentiment d'inégalité.

Pour toutes ces raisons, il est aujourd'hui nécessaire de permettre une meilleure prise en compte de cette délinquance ordinaire, en réintroduisant un rappel à la loi dans les quartiers où l'action de la justice manque de lisibilité.

Laisser s'installer des conflits dans la durée ne peut déboucher, à la longue, que sur des réactions violentes ou, au contraire, sur un fatalisme résigné, facteur de démobilisation sociale et de repli sur soi. L'absence de réponse rapide et adaptée à l'infraction risque de susciter un sentiment d'abandon chez les victimes et un sentiment d'impunité chez les auteurs de délits ou d'infractions.

Il importe donc de rechercher les moyens qui permettraient une plus grande participation des citoyens à la résolution de leurs conflits, tout en encourageant une institutionnalisation et une légalisation des conflits qui échappaient jusqu'alors à l'appareil judiciaire.

Dans ce contexte et cette logique, l'instauration de médiateurs peut, sous certaines conditions, être d'un grand intérêt. Pour faire vivre une justice de proximité dans les quartiers, il serait ainsi possible d'envisager la création d'équipes de médiateurs de quartier, bénévoles, recrutés au sein du milieu associatif local.

Ces médiateurs seraient choisis à la fois en fonction de leur connaissance du quartier et de l'intérêt qu'ils portent à la vie quotidienne, et recevraient une formation adaptée à leurs missions - techniques de médiation, notions juridiques, etc. Ils pourraient être sollicités directement par les habitants du quartier, la population ayant été informée au préalable de l'existence de ce recours en matière de gestion des conflits. Ils pourraient également être saisis par l'institution judiciaire sur des litiges pour lesquels la procédure de médiation s'avérerait plus appropriée.

Le champ d'intervention de ces médiateurs serait limité à des infractions mineures tels les troubles de voisinage, les dégradations et actes de vandalisme occasionnant un préjudice modeste, les injures et menaces, les problèmes familiaux et les litiges divers.

Ces médiateurs ne disposeraient d'aucun pouvoir, en dehors de leur qualité d'écoute et de persuasion. Leur rôle se limiterait à fournir des suggestions, des solutions alternatives aux parties en conflit, afin de les aider à trouver un accord.

Ces médiateurs pourraient, en outre, constituer de véritables « lieux ressources », capables de diffuser des informations juridiques en direction des populations défavorisées, bien souvent privées des conditions réelles minimales d'accès au droit.

L'avantage de ces propositions réside dans le fait qu'elles permettraient de fournir des réponses alternatives à une justice encombrée tout en s'inscrivant dans une politique d'intégration sociale destinée à lutter contre les phénomènes de désorganisation qui minent la vie sociale.

En favorisant l'émergence de nouveaux lieux autonomes de régulation sociale, ce mode de résolution volontaire des conflits donnerait aux parties l'opportunité de résoudre leurs différends à partir d'une compréhension mutuelle, et de modeler ainsi leurs relations futures à partir de leurs intérêts respectifs. Cela s'inscrirait dans une logique de recomposition sociale et pourrait contribuer à renforcer la vitalité des solidarités de voisinage à l'échelle d'un quartier.

Cela aurait en outre l'avantage de permettre aux juges et à la justice de préserver leur caractère de recours exceptionnel et, en ce sens, de renforcer la notion d'égalité de traitement et d'accès du citoyen devant la justice. A cet égard, permettez-moi de citer Claude Pernollet, président de l'Union syndicale des magistrats : « Je pense que le juge doit rester un recours, avec toutes les garanties que cela implique, un débat contradictoire le plus souvent public, une décision motivée, des voies de recours permettant de s'adresser à une formation collégiale. Je pense que le recours au juge doit rester l'exception. Un juge banalisé est un juge qui n'est pas respecté, donc une décision qui ne remplit pas sa fonction puisqu'elle ne mettra pas fin au litige qu'elle était censée trancher. »

Au lieu de cela, les projets de loi qui nous sont soumis proposent de renforcer un système de médiation dans lequel le médiateur est choisi « même d'office » par le seul juge, sans qu'il dispose *a priori* de l'accord des deux parties. Le magistrat aura en outre toute liberté, dans le cadre des médiations judiciaires, de désigner le médiateur qui lui semblera le plus à même d'inspirer confiance et respect.

La Confédération nationale des avocats a d'ailleurs manifesté son inquiétude sur la possibilité ainsi laissée au juge d'imposer à une partie une médiation dont elle ne voudrait pas et un médiateur qui ne lui inspirerait pas confiance.

Les frais de la médiation éventuellement imposée, et donc ayant peu de chances d'aboutir à un accord amiable, seront laissés à la charge des parties, sans aucune garantie sur leur prise en compte au titre de l'aide juridictionnelle.

Dans ces conditions, il est à craindre que les dispositions proposées ne puissent répondre au besoin de justice des populations et qu'elles introduisent des démarches et des coûts supplémentaires, alors même que ces critères sont aujourd'hui parmi ceux qui sont les plus reprochés à l'institution judiciaire.

Ainsi, lorsque l'on ajoute que la médiation est un mode de règlement des litiges déjà prévu par le code de procédure pénale, les orientations des projets de loi ressemblent davantage à un changement dans la continuité d'un système qui fonctionne bien mal, plutôt qu'à des propositions alternatives sur le fonctionnement de la justice et la mise en œuvre des procédures.

Il est regrettable que la question de la médiation n'ait pas fait l'objet d'une réflexion plus poussée, et surtout plus en phase avec le rôle alternatif qu'elle pourrait jouer. La Conférence des bâtonniers a, lors de son audition par la commission des lois, suggéré l'élaboration d'une loi-cadre sur la médiation. Répondre favorablement à une telle proposition pourrait permettre de lancer une consultation nationale sur ce sujet, primordial à mon avis dans la conception d'une justice de proximité.

Dans le même cadre, le rapport de M. Haenel et M. Arthuis évoquait les maisons de justice comme solution aux problèmes des zones urbaines difficiles. Monsieur le garde des sceaux, je n'y ai trouvé aucune allusion dans vos textes.

Actuellement mises en œuvre à titre expérimental, ces maisons de justice et du droit offrent pourtant une opportunité réelle au développement de la justice de proximité. Le rapport le précisait : « En prise directe avec la réalité quotidienne, la maison de justice permet à l'institution judiciaire de mieux approcher les problèmes qu'elle traite, et au justiciable d'aller avec moins d'appréhension à la rencontre d'une justice plus humaine, parce que plus proche et plus accessible. La maison de

justice est, en effet, un lieu d'accueil, de rencontre et d'information pour l'ensemble des citoyens du quartier ou d'une commune ; elle permet le règlement des conflits de nature civile, elle est l'endroit où la petite délinquance est prise en compte et où la réponse donnée est personnalisée, mesurée, adaptée à la situation concrète dans un souci de responsabiliser le délinquant et d'apaiser la victime. »

Le rapport proposait donc, entre autres, d'étendre les implantations des maisons de justice dans les quartiers défavorisés, où les problèmes de délinquance sont importants et où la justice et le droit sont le plus souvent absents, et d'inclure les maisons de justice dans un projet de juridiction en coordination avec la politique de la ville et en concertation avec la collectivité locale et les barreaux.

Il ne reste rien de ces propositions dans les projets de loi dont nous discutons. Monsieur le garde des sceaux, vous avez pourtant déclaré devant la commission des lois que l'implantation des maisons de justice, placées sous l'autorité du parquet, avait en effet fait ses preuves, et que toutes les solutions alternatives étaient à développer.

Pourquoi alors ne trouvons-nous aucune disposition, ni même aucune évocation de ces maisons de justice, qui sont un moyen déterminant de rapprocher la justice des citoyens ? Pourquoi aborder le problème de la justice de proximité en ignorant le développement d'une structure qui permet à la fois de faciliter l'accès à la justice pour les citoyens et de placer la justice bien mieux en phase avec les préoccupations du quotidien ? Sans doute, cela poserait inévitablement la question des moyens, mais ouvrirait des voies sur une approche de la justice plus efficace, et surtout plus humaine.

En effet, n'y a-t-il pas un paradoxe dans le fait de reconnaître qu'il existe, si ce n'est des problèmes spécifiques à certains quartiers, au moins une concentration de difficultés qui exigeraient des réponses appropriées, et de ne pas se donner les moyens d'y répondre ? Ne peut-on voir ici le risque d'installer une justice à deux vitesses dont auraient à souffrir les justiciables des quartiers fortement urbanisés, auxquels l'appareil judiciaire est déjà bien en peine de répondre ?

Le souci de maintenir l'égalité des citoyens devant la loi et face à la justice doit demeurer un des fondements de notre République. Il est donc essentiel de développer des réponses nouvelles, alternatives, mais aussi de se donner les moyens budgétaires permettant leur mise en œuvre, sous peine de voir apparaître une justice de « seconde classe » qui ne pourrait satisfaire personne.

La protection judiciaire de la jeunesse, la PJJ, a en effet un rôle primordial à jouer dans l'effort à accomplir pour limiter, autant que faire se peut, l'incarcération des jeunes délinquants.

La PJJ évolue, pour l'essentiel, sur le terrain de la crise sociale des villes dont la délinquance des mineurs est une des expressions les plus inquiétantes. Elle doit, à ce titre, bénéficier de moyens accrus et substantiels, lui permettant d'améliorer la qualité de ses interventions. Or la PJJ est l'administration qui sort la plus mal lotie des projets de loi que vous nous présentez.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Ce n'est pas vrai !

**M. Patrick Braouezec.** L'orientation sécuritaire du projet de loi de programme, qui dote de la meilleure part l'administration pénitentiaire, inquiète fort les personnels de la PJJ qui craignent la remise en cause d'une de leurs principales missions : la prévention de la délinquance. Le recentrage sur les missions pénales de la PJJ alimente cette inquiétude légitime et la priorité donnée à l'aug-

mentation du nombre de mesures pénales, à l'exécution rapide et visible de la réparation n'est pas de nature à rassurer les personnels de la PJJ. Ils estiment que la nouvelle orientation donnée consiste à substituer à la dimension d'éducation celle d'ordre public ou de sécurité, et à adapter leurs missions à des résultats à court terme, alors que l'éducatif ne s'évalue que dans la durée.

Dans cette perspective, la création de 400 nouveaux postes ne permettra pas de faire face aux problèmes, dans certaines villes. En effet, ce dont nous avons besoin est moins d'apporter des réponses visibles et immédiates, que des solutions adaptées, personnalisées, prenant en compte l'individualité des jeunes délinquants, afin de prévenir la récidive. Nous n'y parviendrons pas en privilégiant le sensationnel.

La recherche de vraies réponses supposerait que l'on s'attaque aux dysfonctionnement et aux problèmes de société qui engendrent les difficultés, et que l'on permette à la PJJ de jouer pleinement son rôle, au lieu de la cantonner dans une mission d'exécution judiciaire. Dans ces conditions, il aurait été indispensable de commencer par réaffirmer la double compétence des juridictions pour mineurs, par exemple en débloquent prioritairement les postes éducatifs de la PJJ actuellement gelés, qui entravent dramatiquement son efficacité, y compris dans des secteurs particulièrement sensibles.

Ainsi, en région parisienne, les moyens éducatifs publics sont lointains d'être à la hauteur du strict nécessaire. Il y a quelques mois, l'ensemble des présidents des tribunaux pour enfants et des directeurs départementaux de la PJJ de la région parisienne vous ont alerté, monsieur le garde des sceaux, sur l'état de la situation. Dans le seul secteur de Bobigny, deux postes de juges des enfants sur les dix que compte le tribunal pour enfants de Bobigny étaient gelés et non affectés. Ils regrettaient que les difficultés auxquelles ils étaient confrontés trouvent des réponses ne prenant pas en compte les impératifs de leurs juridictions et les exigences de leurs fonctions, qui ne consistent pas à juger des dossiers mais à suivre, dans une cohérence globale, des situations particulières inscrites dans un contexte social. Aujourd'hui, nous sommes soumis des textes-cadres qui ne répondent pas à leurs attentes, à leurs besoins et à leur objectif de restaurer une justice de proximité et de confier aux services de terrain le suivi des mesures pénales.

Faire vivre une justice au quotidien exige des moyens financiers et humains importants, et surtout une démarche globale et cohérente permettant d'atteindre cet objectif ambitieux.

La seule cohérence qui se dégage des projets de loi que l'on soumet à notre discussion est une cohérence répressive, parfaitement dans la tonalité du nouveau code pénal adopté il y a quelques mois par une majorité de notre assemblée.

Monsieur le garde des sceaux, je vous ai bien écouté cet après-midi : vous avez parlé d'urgence, de désarroi et de révolte. Il y a effectivement urgence à répondre, et pas simplement en termes sécuritaires, au problème qui est posé. Quant au sentiment de désarroi ou de révolte, il n'est pas spécifique aux quartiers et aux villes auxquels vous faisiez allusion, mais à l'ensemble de la société. Là encore, gardons-nous de tout manichéisme ! Les choses sont complexes : il n'existe pas, d'un côté, les citoyens qui subissent et, de l'autre, des personnes qui commettent des méfaits. Le désarroi et la révolte sont aussi à l'origine des actes d'incivisme et de délinquance. N'y avait-il pas plus grande urgence à apporter des réponses à ces désarrois et à ces révoltes plutôt qu'à répondre, sous le prétexte de

l'urgence, par des mesures qui ne feront qu'accroître ces deux sentiments, que ce soit chez les auteurs de délits ou d'infractions ou chez les victimes elles-mêmes ?

Éloignés des préoccupations du terrain, élaborés sans réelle concertation ni évaluation préalable des besoins, ces textes proposent le leurre de la répression en réponse à des problèmes de société. Je fais mienne de nouveau la préoccupation de M. Pernollet sur l'illusion qui consisterait à demander à la justice de tout régler : « Il faut - dit-il - résister à la dérive qui transformerait la justice en un énorme instrument totalitaire de régulation sociale et individuelle faisant du magistrat tour à tour un conseiller conjugal, un travailleur social, un responsable d'organisme de crédit et puis enfin, de temps en temps, un juge. »

Car c'est bien des difficultés liées à la concentration de populations défavorisées dans certaines villes et certains quartiers, conjuguées aux conséquences de la crise économique et sociale que naissent les problèmes croissants auxquels est confrontée la justice. Or, pas plus que les lourdes peines encourues par les usagers de drogue n'ont permis de stopper la progression de la toxicomanie, pas plus que l'engorgement des prisons ne constitue un frein au développement des actes délictueux, la multiplication des mesures pénales ne dissuadera une délinquance qui prend sa source dans les conditions de vie et le mal-être d'une jeunesse en déshérence. Quant aux solutions préconisées, alors que la justice aurait besoin d'une véritable révolution conceptuelle, elles ne laissent aucune place à l'alternative indispensable, pour faire en sorte que notre pays bénéficie d'une justice moderne, en phase avec la réalité.

S'inscrire délibérément dans cette voie supposerait des choix politiques différents, une mise en cohérence de l'action judiciaire avec toutes les actions liées aux autres grandes questions de société, et, en premier lieu, celle de l'emploi des jeunes.

En tout état de cause, définir le contenu d'une justice de proximité implique une évaluation des besoins sociaux, qui n'a pas été faite, et des moyens en rapport.

Permettez-moi de citer encore quelques personnalités qui se sont exprimées récemment dans le même sens.

D'abord Jacques Ribs, conseiller d'État et président de l'association Droit et démocratie : « Doit-on se résigner, de réformes en réformes, à une justice au rabais dont les contours seront définis par les budgétaires, ou peut-on espérer qu'un jour la question sera prise dans l'autre sens et que l'on commencera par définir ce que doit être la justice dont notre société a besoin, en la considérant comme une priorité sociétale, pour ajuster ensuite les crédits à ces choix nécessaires ? »

Ou de nouveau Claude Pernollet : « L'autorité de la décision judiciaire est l'un des piliers de l'État de droit, il faut pour cela, néanmoins, que la collectivité accepte d'en payer le coût, le coût d'une justice de qualité recentrée sur ses missions essentielles. »

Ou bien encore Anne Voiturier, présidente de la Fédération nationale des unions de jeunes avocats : « Ce que nous voulons, en définitive pour notre pays et pour les citoyens de ce pays, ce sont des mesures sérieuses, ambitieuses et globales. Nous ne voulons pas d'un saupoudrage de solutions superficielles. Nous ne voulons pas d'un maquillage de scène. Nous voulons qu'une priorité réelle soit donnée à la justice, au travers, notamment, d'une progression significative de son budget puisque c'est quand même par l'apport de moyens sérieux que toutes les propositions positives prendront corps et que cesseront les expédients qui n'honorent pas un État de droit. »

Ou bien encore Guy Lallement, vice-président du Conseil national des barreaux : « Les différentes directions de pensées suggérées par les rapports les plus récents commandés par la Chancellerie ne paraissent pas de nature à apporter une réponse suffisante à la situation actuelle, et encore moins à son évolution. [...] il est urgent d'inventer un véritable "plan de justice". [...] Bien sûr, il n'est pas question de s'arrêter pour penser [...] Les besoins de justice sont permanents. Il faut continuer de s'adapter, les réformes doivent venir par catégories successives permettant de rendre compte en temps réel de telle ou telle montée des contentieux, de telles ou telles difficultés spécifiques auxquelles se sont confrontées les différentes catégories de juridiction ou telle catégorie de justiciable. [...]

Mais il ressort aujourd'hui de la responsabilité de nos dirigeants de prendre la mesure de l'impérieuse nécessité d'une telle étude et de leur demander de procéder à un vaste examen prospectif des besoins de droit et de justice pour en rendre compte. »

Voilà pourquoi je demande, avant toute discussion sur ce sujet, qu'il soit procédé à une telle évaluation et à une large concertation avec tous les acteurs concernés. Elles seules seront de nature à déterminer les moyens et les actions à mettre en œuvre dans ce domaine pour répondre à la fois à la demande de justice des citoyens et aux exigences d'humanisme et d'efficacité de la justice. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

*(M. Eric Raoult remplace Mme Nicole Catala au fauteuil de la présidence.)*

#### PRÉSIDENTE DE M. ÉRIC RAOULT, vice-président

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.

**M. le ministre d'Etat, garde des sceaux.** Le Gouvernement s'oppose, bien sûr, à cette question préalable. Permettez-moi, cependant, trois brèves réflexions.

Monsieur Braouezec, s'agissant d'abord des perspectives de créations d'antennes et de maisons de la justice, je confirme ce que j'ai indiqué en commission à propos de leur développement.

S'agissant ensuite de la protection judiciaire de la jeunesse, je rappelle que le rythme de création de postes est le double de celui qu'il était dans les cinq dernières années et est identique à celui des autres services judiciaires. En outre, s'il est vrai qu'en ce domaine la dimension éducative est importante, il n'en reste pas moins qu'il convient de rechercher des solutions très diverses pour lutter contre les problèmes de délinquance grave.

Enfin, puisque vous avez souvent cité M. Pernollet, je conclurai en faisant moi aussi référence à ses propos. Il a déclaré à plusieurs reprises que ce projet constituait un véritable changement, du moins sur le plan budgétaire, et comportait des mesures estimables et positives.

**M. Marcel Porcher, rapporteur de la commission des lois.** Rejet !

**M. le président.** Je mets aux voix la question préalable déposée sur le projet de loi relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

*(La question préalable n'est pas adoptée.)*

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Monsieur le garde des sceaux, vous allez sans doute être étonné, étant habitué aux critiques du président de la

commission des lois, mais je commencerai aujourd'hui par vous rendre hommage. Comme cela ne m'arrive guère souvent, j'aurais préféré que les députés soient plus nombreux à l'entendre. Compte tenu de la gravité du sujet - la justice - je regrette que la représentation nationale n'ait pas bien mesuré l'enjeu de vos textes.

Je tiens donc à vous rendre hommage parce que vous voulez concrétiser de très anciennes ambitions, comme l'a rappelé un orateur qui a cité un ancien Premier ministre. En effet de nombreux gardes des sceaux ont eu l'ambition de redonner aux justiciables confiance en leur justice. Même si j'estime que vos propositions sont insuffisantes - vous sentez déjà que je formulerai quelques critiques - je reconnais que, allant au-delà des ambitions, vous agissez.

**M. Germain Gengenwin.** Très bien !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Depuis les grandes ordonnances de Michel Debré de 1958, on n'a pas fait grand-chose, dans notre pays, pour le juge. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles le juge ne se trouve plus dans la situation de dignité qu'il devrait connaître. Je le regrette et j'en souffre.

Votre ambition, celle du Gouvernement, celle du Premier ministre, est d'abord de rétablir la confiance entre le monde judiciaire et le monde politique. Certes, tel n'est pas l'objet de vos textes mais je tiens à en parler, car - c'est encore un hommage que je vous rends - dès votre arrivée Place-Vendôme, vous avez affirmé qu'en aucun cas le Gouvernement, c'est-à-dire le garde des sceaux, n'interviendrait dans le déroulement de procédures judiciaires impliquant des hommes politiques.

Il est vrai que des problèmes étaient apparus dans de telles procédures, parce que les gardes des sceaux avaient donné trop d'instructions au parquet.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Exact !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Vous voulez donc - je ne dis pas que vous allez y parvenir ! - rétablir la confiance entre le justiciable et le juge.

Vous avez déclaré, à juste titre, que la lenteur de la justice était en quelque sorte un déni de justice. Nous sentons qu'avec vos textes vous voulez éviter cela, mais les moyens retenus ne sont peut-être pas les meilleurs. Votre volonté d'agir en la matière est d'autant plus justifiée que, si j'en crois certains sondages - je les regarde comme tout le monde ! - l'un des soucis majeurs de nos concitoyens en tant que justiciables est cette lenteur inexplicable de la justice.

L'objet de vos trois textes est de donner à la justice les moyens de bien fonctionner. Vous savez évidemment que, comme chaque fois qu'il est question de moyens, on vous reprochera leur insuffisance. J'avoue que, comme parlementaire, je juge aussi ces moyens insuffisants. J'ajoute que presque tous les intéressés estiment que votre effort est insuffisant et qu'il n'est peut-être pas à la mesure du grave problème que vous évoquez et que vous vous efforcez de résoudre.

Monsieur le garde des sceaux, jamais à ma connaissance, du moins depuis fort longtemps, la commission des lois n'a consacré autant de temps à un texte. Jamais la commission des lois n'a procédé à autant d'auditions. Jamais la commission des lois ne s'est autant déplacée.

Nous avons entendu les représentants de toutes les organisations syndicales ou de toutes les organisations professionnelles de magistrats, d'avocats, de greffiers, de l'administration pénitentiaire, nous sommes déplacés dans de nombreuses juridictions, aussi bien dans des juridictions de droit commun que dans des juridictions administratives ; nous avons même été jusqu'à visiter des éta-

blissements pénitentiaires. Nous voulions entendre le maximum de réactions à vos propositions et voir sur place comment les choses se passaient.

Nous vous avons bien sûr longuement entendu, monsieur le ministre, ainsi que les deux premiers magistrats de notre pays, à savoir le premier président et le procureur général près la Cour de cassation.

Il semble d'ailleurs que la commission des lois ait provoqué une concertation que le Gouvernement avait sans doute insuffisamment mise en œuvre. Telle est du moins l'impression que nous avons ressentie au cours de nos auditions, car plusieurs personnes n'ont pas manqué de dire qu'elles auraient aimé avoir cette même concertation avec le Gouvernement.

La tonalité générale qui ressort de ces entretiens va - je n'hésite pas à le dire, mais vous le savez - de l'hostilité à vos textes à une acceptation sans enthousiasme ou à un certain scepticisme. Nulle part - et j'ai été présent partout, comme le commandaient mes fonctions - vos textes n'ont soulevé l'enthousiasme même si l'on excepte la critique habituelle relative à l'insuffisance des moyens que l'on retrouve chaque fois qu'est formulée une proposition en la matière. Je me suis donc efforcé de chercher, comme la plupart de mes collègues, les raisons de cette hostilité ou de ce manque d'enthousiasme.

D'abord, le monde judiciaire a le sentiment que les moyens financiers sont insuffisants. Chacun sait que sa situation est grave en raison de l'augmentation considérable du volume des contentieux, nos concitoyens devenant de plus en plus procéduriers. Je regrette d'ailleurs que le Gouvernement ait refusé un droit de timbre - excusez-moi d'ouvrir cette parenthèse - lors du débat de la loi de finances, car cela aurait peut-être permis, au moins en matière administrative, de réduire le nombre des contentieux.

La conséquence de l'accroissement du volume des contentieux est l'allongement des délais, ce qui aboutit à un véritable déni de justice.

Ensuite, je retiens de la concertation - cela est beaucoup plus grave - que nos interlocuteurs ont généralement eu l'impression que les réformes proposées sont justifiées moins par des raisons de fond que par des considérations d'économies : il faut que le nouveau système coûte moins cher que l'actuel.

**M. Pierre Pasquini.** C'est vrai !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** J'avoue, monsieur le ministre, que je partage cette critique : il n'est pas bon d'envisager une réforme aussi fondamentale que celle de la justice en ayant comme souci premier, devant dicter la conduite des rédacteurs, les économies ! Non, monsieur le ministre, s'il est une matière pour laquelle il n'y a pas lieu de penser aux économies, c'est bien celle-là !

Lors d'une récente réunion à Matignon où vous étiez présent, je n'ai pas apprécié l'attitude du ministre du Budget et je vous ai soutenu !

Les magistrats travaillent dans des conditions difficiles. Que l'on ne vienne pas me dire qu'on peut faire des économies sur leur dos !

Pour bien montrer que ce souci d'économiser a quelque chose de presque d'inadapté, encore que je choisisse mes termes, je me demande s'il est souhaitable, monsieur le ministre, d'associer des juges non professionnels au fonctionnement des tribunaux d'instances. Le texte ne répond pas à cette question, mais il comporte une telle proposition, sans doute parce que des juges non professionnels, vacataires à temps partiel et recrutés pour

une période limitée, coûtent moins cher que des magistrats professionnels, dont la carrière s'étend sur une trentaine ou une quarantaine d'années. Une telle proposition ne répond qu'à la volonté de réaliser économies et je le regrette.

N'y a-t-il pas également, dans ce même souci quelque abus de langage à appeler, « alternative à l'incarcération » une mesure qui autorise le juge de l'application des peines à dispenser de toute peine un délinquant condamné à un an de prison sans sursis, non point parce que la société y trouverait mieux son compte mais au seul motif que nos prisons sont pleines ?

**M. Daniel Picotin.** Ce n'est pas supportable !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** A ce propos, je me permets de rappeler les propos de mon excellent collègue Jean-Jacques Hiest demandant que l'on réfléchisse à la question, car l'on ne saurait se borner à envisager, pour les années, pour les décennies, qui viennent, l'accroissement du nombre de prisons.

**M. Jean-Jacques Hiest.** Eh oui !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Il s'agit d'un problème de fond, mais je ne suis pas sûr que vos propositions permettront de le résoudre.

Néanmoins, monsieur Hiest, un premier pas est accompli et c'est pourquoi j'ai rendu hommage au garde des sceaux, constatant que, au-delà des ambitions, il agissait. Je le précise parce que j'ai vu que vous réagissiez.

**M. Jean-Jacques Hiest.** Pas du tout !

**M. Patrick Devadjian.** Il est sage comme une image ! Il écoute béatement !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Compte tenu de ces remarques, qui n'ont rien à voir avec une critique systématique, je ne vous cache pas, monsieur le garde des sceaux, que la tentation aurait pu être grande de voter contre l'ensemble de vos textes. En réalité, cela ne serait pas raisonnable dans la mesure où il vaut mieux - encore que je n'apprécie guère cela - quelque chose que rien du tout.

**M. Daniel Picotin.** Il vaut mieux transiger !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Je voterai donc vos textes, mais à certaines conditions.

Vous proposez de créer des juges de paix. Ceux qui les ont connus naguère ressentiront une certaine nostalgie. Quand ils ont été supprimés, la France était encore un pays largement rural et régi par des lois qui étaient claires et peu nombreuses, ce qui n'est, malheureusement plus le cas.

Aujourd'hui, notre pays s'est urbanisé et il connaît - je le dénonce fréquemment - une véritable « diarrhée législative ».

**M. Jean-Jacques Hiest.** C'est vrai !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Les textes sont tellement nombreux que, quels que soient les magistrats, quelles que soient leurs compétences, ils ne s'y retrouvent pas toujours. C'est dire les difficultés qu'éprouvera un magistrat non professionnel à répondre aux exigences de notre temps, le droit devenant de plus en plus complexe.

Je sais bien que vous avez mis à la création de ces juges des conditions précises. Elles étaient d'ailleurs telles que si l'on avait suivi le Gouvernement, on n'en aurait trouvé aucun ! Il faut donc se féliciter, de ce point de vue, que la commission des lois ait modifié ces conditions. Sinon, votre texte serait resté lettre morte. Néanmoins, même si la commission a introduit une plus grande souplesse, des problèmes subsistent.

Ainsi on peut se demander comment concilier le curial d'une activité professionnelle avec l'impartialité qui doit être celle des magistrats.

Il est une autre question, encore plus grave, avec laquelle nous frisons l'inconstitutionnalité que certains ont évoquée, mais je ne suis pas certain qu'ils aient raison : comment concilier l'indépendance du juge avec le caractère renouvelable de ses fonctions ? Ne serait-il pas tenté pour être renouvelé... ? Je ne vais pas plus loin, car je constate que vous m'avez compris, monsieur le ministre.

Vous avez repris à plusieurs reprises le terme « souplasse » pour le recrutement. Je n'aime guère cela quand il s'agit des juges. Il est néanmoins indéniable qu'il faudra un jour - je me permets de le proposer - envisager un véritable recrutement parallèle, mais un vrai, pas cette sorte de subterfuge, excusez le terme. Il conviendra sans doute de mettre en place, pour la magistrature, un véritable tour de l'extérieur, système déjà appliqué dans d'autres corps de l'Etat pour lesquels il constitue un appoint intéressant.

**M. Alain Marsaud.** Très bien !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Je préférerais cela à ce que j'appelle non pas un rafistolage - car le terme serait trop fort - mais une sorte de subterfuge qui ne donne pas entièrement satisfaction et sur lequel je reviendrai au cours de la discussion des articles puisque j'ai proposé, ce matin, un amendement de suppression que la commission a repoussé.

Sur la transaction pénale, votre texte n'était pas bon. J'emploie l'imparfait, parce que la commission des lois l'a profondément amélioré et je crois savoir que vous ne vous opposerez pas à ces modifications. Le projet instaurait un grave déséquilibre entre l'auteur du délit - donc du préjudice causé - et la victime. En effet l'auteur pouvait éviter un procès public, l'emprisonnement, la révocation d'un sursis antérieurement accordé, la récidive. En revanche, la seule possibilité offerte à la victime était de s'adresser aux juridictions de droit commun pour obtenir réparation du préjudice.

Un tel déséquilibre était inacceptable. Si, grâce à la transaction pénale, l'auteur du délit peut obtenir des avantages, il est bien normal que la victime, elle aussi, puisse en bénéficier. C'est la raison pour laquelle la commission des lois vous proposera des modifications. Je dois vous dire, monsieur le ministre d'Etat - je suis toujours dans l'expectative et il faudra que vous nous répondiez -, que ce n'est pas parce que telle est la règle en droit anglo-saxon que nous devons, nous aussi, adopter les mêmes dispositions. Les règles juridiques françaises et anglo-saxonnes sont profondément différentes et ce n'est pas en passant des unes aux autres que nous résoudrons nos problèmes.

Reste pour moi le souci de l'égalité, partagé par de nombreux intervenants. Il y a, c'est évident, un problème social. En réalité, seul celui qui pourra régler le montant de la transaction - ces termes ne sont pas bien choisis - acceptera la transaction qu'on lui proposera, certes avec l'accord de la victime, mais peut-être qu'il en est, sur le plan social, qui ne pourront même pas accepter la transaction dans la mesure où ils n'en ont pas les moyens.

**Mme Véronique Nolertz.** Eh oui !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Il y a là une difficulté qui, sans être d'ordre constitutionnel, pose quand même problème. J'espère que la discussion, au

cours des prochaines quarante-huit heures, nous permettra d'améliorer encore les amendements que nous avons proposés.

Voilà certaines critiques, monsieur le ministre d'Etat, qui, vous l'avez remarqué, ne sont pas fondamentales. Le travail de la commission nous a permis aux uns et aux autres d'avancer dans l'analyse même de vos textes. En revanche, sur le juge de paix et les transactions pénales, il y aura de grandes discussions à l'occasion de l'examen des articles.

Je vous ai dit que je ne voterai vos textes qu'à certaines conditions. Tout cela peut vous paraître un peu paradoxal et vous faire croire que le président de la commission des lois part encore dans quelque route sinueuse et difficile. Non ! Je vous ai rendu hommage parce que vous commencez à répondre à vos ambitions et parce que, s'il m'arrive souvent d'être très dur et très critique à votre endroit, en l'occurrence je sais que vous avez le souci de redonner à la justice sa place. D'ailleurs les ministres qui vous ont précédé ont eu aussi le même souci, je le reconnais, quelles que soient les majorités, mais...

**M. Jean-Jacques Hyest.** Ils n'en ont pas eu les moyens !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** ... ils n'ont pas pris les moyens pour y parvenir. Vous n'en mettez pas suffisamment, mais vous commencez.

Je voterai ces textes à deux conditions.

D'abord, comme j'ai eu l'occasion de le dire de façon publique - j'ai sans doute eu tort de le faire avant de m'adresser à mes collègues de la représentation nationale - à condition que vous acceptiez les amendements de la commission des lois, qui ont été mûrement réfléchis.

Ensuite, dans la mesure où il s'agit d'un programme pluriannuel - je n'ai pas apprécié le terme « quinquennal », mais passons - si vous entendez moderniser notre appareil judiciaire, il faudra poursuivre. Il faut que vous nous rappeliez de façon entendue que ces projets ne constituent en réalité que le premier mouvement, monsieur le garde des sceaux, d'une bien longue partition qui commençant *moderato* devra être jouée *sostenuto* pour se terminer, comme chez Beethoven, *fortissimo* !

Redonner au magistrat sa place dans la société est un objectif qui vous honore et qui honore le Gouvernement, à condition qu'il s'agisse non pas de simples paroles, mais d'actes ! Comme j'ai eu l'occasion de le dire souvent, il n'y a pas de démocratie s'il n'y a pas de justice avec la reconnaissance du juge. C'est sans doute la raison pour laquelle, dans la Constitution de 1958, il est question non pas de pouvoir, mais d'autorité judiciaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

#### Discussion générale commune

**M. le président.** Dans la discussion générale commune, la parole est à M. Camille Darsières.

**M. Camille Darsières.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je vais essayer dans mon intervention, de tenir compte de ce que j'entends dans les milieux judiciaires, chez les auxiliaires de justice et chez certains justiciables.

Les trois projets de loi qui nous sont soumis, précédant un quatrième qui touche au fonctionnement de la Cour de cassation, ne participent pas de la génération spontanée. Tout le monde dans cette enceinte est convaincu

que la justice se porte mal et requiert une vigoureuse intervention de la puissance publique. Nous avons intérêt à prendre tous conscience de l'ampleur du phénomène.

Ainsi, l'augmentation du nombre des justiciables, générant critiques et protestations, est due non pas seulement à l'augmentation de la population française, mais aussi à l'accroissement des justiciables que procure la grande facilité technologique de circulation des hommes et des femmes dans le monde, circulation d'abord des citoyens européens entre les douze Etats, compliquée ensuite par la multiplication des échanges de femmes et d'hommes des quatre continents, qui se déplacent dans le cadre de leurs occupations multinationales de travail ou par un croissant appétit touristique, ou encore pour le déroulement programmé de leurs activités internationales de délinquance. Chacune de ces catégories de citoyens du monde est appelée au civil, au pénal, en matière administrative, à solliciter, de gré ou de force, des juridictions qui ont été mises en place du temps où les chefs-lieux de canton étaient le bout du monde et où les départements n'étaient que de petits villages. Pour parler autrement, en cette fin de siècle, ce ne sont pas seulement les Français qui sont appelés à avoir besoin de la machine judiciaire française ou à l'affronter, donc à la comparer et à l'apprécier. C'est bien pourquoi la justice de France, image exportée, doit s'efforcer d'être rendue dans les meilleures et les plus modernes conditions.

Je ne peux à cet instant que penser à cette cour d'appel en laquelle siègent des magistrats de valeur, qui connaît des litiges entre Français mais aussi, parce que située à un carrefour géographique, entre Français et étrangers. L'architecture de l'établissement, qui tient du simple préfabriqué par sa couverture de simple tôle mal ondulée, rappelle à ce point le hangar à bananes qu'il a été décidé, pour sauvegarder des hommes en robe rouge, de n'y pas tenir de sessions d'assises. La cour siège tout prosaïquement dans les locaux du tribunal correctionnel.

Or, quand on aura apprécié l'augmentation de la population judiciaire eu égard à la capacité d'accueil de cette même population, l'on sera fort éloigné d'avoir dressé le bilan de la métamorphose qui secoue en profondeur la justice. Car il faut ajouter la métamorphose intellectuelle, née de l'obligation que s'est faite la France d'intégrer dans son droit positif, en toutes contrées où elle est présente, d'une part, les contraintes du droit européen qui, directement ou indirectement, touchent tout domaine et, d'autre part, la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. C'est dire que la justice, dont les fondements sont forts distants des simples prescriptions des Douze Tables, ne peut plus se borner à être, selon le mot de Lamoignon, « la bienfaisance des rois » ; elle doit être l'ardente et permanente préoccupation de la démocratie.

D'abord matériellement, monsieur le ministre d'Etat, et je reparlerai de la carte judiciaire.

Concrètement, on doit observer que rien de durable ne peut être fait avant que n'ait été définitivement arrêtée la carte judiciaire de la France métropolitaine et de la France d'outre-mer. Renvoyer à décembre 1996 la date de révision d'une carte qui, d'ailleurs, pour exister formellement, n'en est pas encore pour autant la carte de la Chancellerie, paraît compromettre une juste appréciation de l'existant. En poussant à reconsidérer l'implantation des cours et des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, la carte judiciaire mettrait en évidence la nécessité de supprimer des anomalies que ne soup-

çonner sans doute pas le Parlement, qui échappent sans doute à la connaissance du Gouvernement, et que constituent des tribunaux d'exception.

Ce travail permettrait de récupérer et de redéployer certains effectifs de la magistrature et des greffes et de reconsidérer des situations ambiguës de nature à alourdir le cours de la justice. Je pense, par exemple, à cette chambre de la cour d'appel de Fort-de-France, détachée à 3 000 kilomètres, à Cayenne - formule arrêtée au temps où la démographie de la Guyane était bien moins importante - ; ou encore au tribunal administratif des Antilles dont le président siège à la Martinique et qui a compétence sur cette île, en Guadeloupe, en Guyane et à Saint-Pierre-et-Miquelon. On aurait malice à accuser de lenteur à prononcer des décisions des magistrats sollicités d'instruire, de tenir audience et de juger dans quatre ressorts !

La mise en forme définitive de la carte judiciaire serait encore l'occasion de prendre conscience qu'existent, comme c'est le cas dans ma circonscription, des tribunaux mixtes de commerce, juridictions anachroniques et bâtarde, qui ne profitent ni de l'expérience de terrain des juges consulaires, coadjuteurs aujourd'hui intimidés, voire timorés, ni de la science juridique de magistrats de carrière, eux-mêmes mal au fait d'une matière en incessante évolution.

De même, lors des auditions, voire des transports suscités par la dernière main mise à l'élaboration de cette carte, seraient mis à nu les équipements vétustes et les conditions archaïques de travail de magistrats et de greffiers. Dans ma circonscription, qui compte une population active de 100 000 habitants et plus, tout autant de ressortissants vivant à Paris et en province, le service du casier judiciaire, qui n'est pas rattaché à celui de Nantes, est tenu, non par quelque procédé informatique, mais par deux agents d'un grand esprit de responsabilité, courant par ci, courant par là, s'évertuant à rechercher des registres, les compulsant, pour finalement rédiger, à la main, les pièces requises, comme au temps des lampes à huile.

Il est question, pour venir en aide aux justiciables, de faire tenir des audiences foraines. Soit ! Mais dans le département où pendant près de quarante années j'ai exercé la profession d'avocat, de telles audiences existaient. Elles ont toutes été supprimées, suppression dont ne se plaint aucun citoyen ni aucun auxiliaire de la justice tant il est vrai qu'elles ne sont pas une solution et qu'elles causent plus d'inconvénients que d'avantages. Or, supposons que des audiences foraines se tiennent. Où vont-elles se tenir ? Dans quels locaux appartenant à et entretenus par quelle collectivité ? En fin de compte, l'on s'apercevrait qu'en soulignant les défaillances, celles connues, subodorées, inattendues, la carte judiciaire plaiderait pour l'établissement de véritables contrats de réhabilitation de la justice, dans telle ou telle partie du territoire reconnue sinistrée, contrats qui exceptionnellement pourraient impliquer différentes composantes de l'Etat, ministère de la justice, ministère de l'intérieur, ministère du travail, auxquels s'associerait - pourquoi pas ? - telle collectivité locale soucieuse de hâter la restitution à ses administrés d'une justice normale et moderne.

Ce n'est pas là simple réflexion d'intellectuel. Un tel contrat a déjà été proposé par des greffiers, commis greffiers, agents des greffes de la Martinique en parfaite connaissance des insuffisances dont ils subissent seuls les effets parce qu'ils sont les seuls interlocuteurs du justiciable. Ils ont, après une grève de neuf jours et à l'occasion d'un déplacement à leurs frais, place Vendôme, fait la proposition d'un contrat de cette nature, à exécution

pluriannuelle, que la Chancellerie devrait prendre en sérieuse considération pour en apprécier tant l'impact dans le ressort de Fort-de-France que l'opportunité d'en généraliser la pratique.

Puis la France doit se mettre en état intellectuellement. Restituer l'autorité de la justice, c'est nécessairement conforter la science de ceux qui rendent la justice. Il ne s'agit pas de contester la compétence actuelle de nos magistrats mais notre vie en société de consommation, dans un pays qui entend s'élargir à un ensemble plus vaste, pose des problèmes nouveaux qui ne se limitent pas au seul surendettement.

Ainsi, des difficultés et des affrontements de toute nature ont généré de nombreuses interventions du législateur en droit international privé, en droit international public, en matière pénale et en matière commerciale. Un exemple: suivre et contrôler les faillites et les redressements judiciaires qui ont des incidences douloureuses sur la vie des travailleurs et celle de leur famille, voilà des impératifs qui ne doivent pas échapper aux parquets! Ceux de première instance devraient être dotés de magistrats et de greffiers spécialisés en mesure de vérifier les investigations des brigades financières de la police dont la compétence n'est pas mise en doute, mais que le procureur, le substitut, les magistrats instructeurs devraient être intellectuellement en mesure de passer au crible par leur propre savoir. En la matière, la justice ne saurait plus être maîtrisée par des unités spécialisées de la police et par le corps des mandataires et des liquidateurs.

Autre exemple: le droit européen, substance évidemment vivante, comme l'est tout droit d'essence démocratique, est constitué de directives, dont la promulgation doit être connue et les contraintes bien comprises, mais c'est aussi l'interprétation de ces directives. La connaissance, sans cesse mise à jour, de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes ne peut être regardée par ceux et celles qui détiennent la *juris dictio* comme connaissance facultative et accessoire. La notion du juge partial, la conception des tribunaux des libertés syndicales, les implications de la présomption d'innocence, les limites à la détention provisoire, l'étendue et les bornes du droit à la concurrence sont des sujets de préoccupation qui ont conduit à une construction jurisprudentielle de la Cour de Luxembourg, qui ne peut être ignorée ou sous-estimée par nos magistrats. On ne peut plus biaiser sur le fait que le droit positif de la France inclut le droit positif européen, dès lors que la loi internationale prime la loi interne, comme sont encore appelées à le rappeler nos plus hautes juridictions lorsque certaines voudraient l'oublier.

Il est évident que cette connaissance doit être dispensée dans toutes nos facultés autant que dans toutes nos écoles de formation et que, en conséquence, le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire ont obligation - ce serait même à leur honneur - compte tenu des traités signés et ratifiés, à doter ces écoles et ces facultés des moyens matériels et humains de prodiguer pareil enseignement, à la vérité incontournable.

Ni par le montant budgétaire prévu, ni par les restructurations proposées, ni par la refonte des procédures pénales, civiles, administratives esquissées, les trois projets ne répondent à l'urgente et dense remise en question de nos institutions judiciaires et de notre droit.

C'est d'une véritable révolution culturelle qu'il est question. Elle va bien entendu fort au-delà du replâtrage consistant à remplacer des magistrats par des greffiers en chef, minorant d'ailleurs la capacité et l'actuelle réelle besogne des greffiers, à conférer aux magistrats du par-

quet, mis aujourd'hui en condition pour accuser, et tout cas pour poursuivre, la mission de transiger et donc de juger, à permettre à un juge d'application des peines de mettre à néant la décision d'une juridiction ayant pourtant encore l'autorité de la chose jugée et force de chose jugée, à étendre la pratique du juge unique qui viole le principe du secret des délibérés et la protection du juge qu'assure la collégialité.

Carte judiciaire, formation professionnelle approfondie et continue, contrat de réhabilitation de la justice dans les régions sinistrées pourraient être des orientations positives. Elles ne sont pas dans le projet.

A partir du texte tel qu'il est arrivé dans l'hémicycle et en l'état de la procédure, il ne restera plus au groupe socialiste et à ses apparentés qu'à soutenir les amendements susceptibles d'introduire quelques améliorations. Ce sera fait dans un esprit de résignation, mais avec la volonté d'apporter un peu de ce qu'attendent les justiciables. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. André Gérin.

**M. André Gérin.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, beaucoup de nos concitoyens pensent qu'il y a une justice de nantis. L'image d'une justice pour les riches et d'une justice pour les pauvres est de plus en plus forte. Cette image de la justice est certainement liée aux attentes quotidiennes des gens concernant leur niveau de vie et leurs conditions de vie.

Toute l'actualité récente est là pour renforcer cette opinion. Ce sentiment profond et ce malaise par rapport à l'indépendance de la justice vis-à-vis du pouvoir, de l'argent et des médias persistent. En effet, aujourd'hui, la justice favoriserait ceux qui ont de l'argent, des relations et le pouvoir.

Dans ce contexte, va-t-on apporter une amélioration au fonctionnement de l'institution judiciaire? Va-t-on vers une société de plus grande justice sociale? Va-t-on traiter tous les citoyens de la même façon? Va-t-on garantir l'indépendance de la justice? Va-t-on répondre, en matière judiciaire, aux questions sur la rapidité, la simplicité, le coût et, en matière pénale, à celles qui concernent la dissuasion et la réinsertion?

Certes, il y a de bonnes intentions mais il n'y a pas de réforme d'ensemble pour garantir l'équilibre entre l'ordre public et le droit du citoyen.

Notre société est aussi bien caractérisée par la grande et la petite délinquance que par la récidive. Elle est confrontée à d'énormes problèmes, et il faudrait renforcer la juridiction de droit commun pour lui permettre de lutter contre la délinquance de luxe - blanchiment, délit d'initié - et contre la petite délinquance dans les quartiers populaires: deal, racket, vol à l'arraché, etc.

En ce qui concerne le lien entre la justice et le citoyen se posent les questions suivantes: quel climat de confiance entre eux? Quelle compréhension réciproque?

Selon que l'on est émit, banquier, administrateur, imposé sur les grandes fortunes, ou que l'on est chômeur, sans ressources, paumé, exclu, et donc hors jeu, rien n'est pareil. Ce sont toujours les mêmes qui cumulent les inégalités, c'est-à-dire ceux qui n'ont ni le pouvoir, ni l'argent, ni les médias à leur disposition.

Est-ce que l'Etat entend agir en matière de justice sociale, qui reste le moyen privilégié de l'intégration nationale? Que devient la notion d'Etat de droit si les notions même de solidarité, de service public, de valeurs républicaines, d'intérêt général, de promotion de l'économie et du social sont érodées, émietées, éclatées?

Aujourd'hui, nous sommes en droit de nous interroger sur les valeurs que représentent l'État et le gouvernement devant cette loi du cumul des inégalités.

C'est un projet, un remodelage de la société qui se profile, se déploie, prenant appui sur l'amalgame fait à partir de l'insécurité, avec la confusion entre police et justice. Le cliché d'une justice laxiste - le laxisme vis-à-vis des délits constitue un terrain bien commode - renforcera la persistance du cumul des inégalités.

Vous parlez, monsieur le garde des sceaux, d'urgence, de désarroi et de révolte, mais jamais les causes économiques, sociales, morales de cette réalité n'ont été traitées. La précarité, la marginalisation sont oubliées.

Si les idéaux de la Révolution de 1789 étaient que les hommes naissent libres et égaux en droits, cette affirmation est-elle toujours vraie en 1994 ?

Quelles valeurs défendons-nous aujourd'hui avec la crise du politique, de l'institutionnel, quelles valeurs morales, éthiques, culturelles, qui font appel à la notion de responsabilité, de droits et de devoirs du citoyens, de droits et de devoirs de la société vis-à-vis du citoyen, pour apporter une réponse humaniste, juste, d'équité à la crise de la justice ?

Bien sûr, ce n'est pas l'administration judiciaire qui règlera les graves problèmes d'une société qui se remodele aux impératifs de l'argent.

En même temps, et vous le soulignez à juste titre dans l'exposé d'un des projets de loi, la demande de justice dans notre pays est très forte. C'est d'une plus grande justice sociale qu'il est question.

Des décennies de luttes du mouvement populaire, social, intellectuel ont permis d'obtenir des droits que les gens entendent faire respecter. C'est un fait que l'usage du droit ne concerne plus seulement une minorité, mais est devenu une véritable exigence pour toutes les catégories sociales.

De plus, le fait que la société soit complexe et inégalitaire génère un flot de contentieux considérable, et l'encombrement des tribunaux est souvent dû aux plaintes à répétition des banques, des assurances, des grands magasins, des propriétaires qui poursuivent systématiquement les mauvais payeurs. Il suffirait de comparer, par exemple, le nombre de contentieux locatifs diligents devant les tribunaux d'instance et de grande instance par les bailleurs pour exiger le paiement des loyers, et les affaires conduites par les locataires, pour se rendre à l'évidence...

C'est ainsi que se sont structurées une justice et une défense à plusieurs vitesses où, de fait, les droits des plus forts sont mieux défendus et l'emportent sur ceux des plus faibles. Ceux qui s'estiment lésés, floués, dupés n'ont pas le même rapport avec l'institution judiciaire.

La crise de l'institution judiciaire est profonde. Elle résulte aussi de la dramatique pénurie des moyens nécessaires à ce grand service public pour assumer sa mission.

L'effectif des magistrats, des fonctionnaires stagne ou régresse. La pénurie des greffes en personnels et en moyens les met au bord de l'asphyxie. Des délais de plusieurs mois, voire de plusieurs années, pour obtenir une date d'audience, recevoir une copie de jugement, sont devenus pratiques courantes.

Votre plan quinquennal, monsieur le garde des sceaux a pour ambition d'agir sur cette inadaptation croissante de l'appareil judiciaire à l'explosion des besoins juridiques afin, dites-vous, de réconcilier les Français avec leur justice.

L'intention est louable mais, pour engager une telle réforme, qui porte sur un sujet de société fondamentale, n'était-il pas impératif de s'appuyer sur une véritable concertation avec tous les partenaires ? Or il est apparu au fil des différentes auditions organisées par notre commission des lois que cette concertation a eu un caractère limité, notamment avec le Gouvernement.

Pour ne prendre que quelques réactions, « c'est un geste pour la justice, mais ce n'est pas suffisant car elle restera la plus pauvre d'Europe » a dit le secrétaire général de l'Union syndicale de la magistrature.

Le Syndicat de la magistrature estime pour sa part que ce programme s'inscrit avant tout dans une logique de gestion de pénurie et est loin de constituer un changement d'échelle, que tout cela dénote une obsession de la productivité au détriment de la qualité de justice.

Le Syndicat des avocats de France a critiqué votre programme qui risque de nous conduire, à terme à une justice duale.

L'Union générale des syndicats pénitentiaires CGT dénonce le manque d'ambition politique du Gouvernement pour réhabiliter la justice aux yeux de l'opinion publique.

Il nous appartient donc aujourd'hui d'examiner et de nous prononcer pour savoir si les propositions avancées dans votre projet constituent une réponse aux besoins cruciaux, voire aux défis de notre époque.

D'emblée, vous ne dissimulez pas votre satisfaction d'annoncer une enveloppe de 8,1 milliards de francs et la création de 6 100 emplois sur cinq ans « dans un contexte budgétaire de maîtrise des dépenses publiques ».

Si l'enveloppe financière constitue surtout un engagement moral du Gouvernement, encore faut-il, pour en mesurer objectivement la portée, la reporter en termes annuels et la comparer au budget global de la justice.

Un rapide calcul laissant apparaître une augmentation de 1,6 milliard par an pour un budget global de plus de 1 400 milliards nous permet de dire que l'effort se situe dans la moyenne de ces dernières années et n'a donc rien d'exceptionnel !

Si l'on se souvient, en effet, des 613 milliards votés récemment pour la loi de programmation militaire, n'est-ce pas penser en haut lieu que le plan pluriannuel pour la justice ne vaut que le dixième du nouveau porte-avions *Charles-de-Gaulle*, évalué à 100 milliards de francs ?

Excusez ce détour, mais c'est pour critiquer sévèrement le contenu et les modalités de cette loi quinquennale pour la justice, parce que, selon nous, c'est l'avenir de ce grand service public qui est en question.

Les mesures devraient répondre aux principes fondamentaux du droit tels que la gratuité de la justice, l'égal accès au droit pour tous, l'égalité des citoyens devant la loi, les droits de la défense.

Ce qui est le plus choquant, c'est l'absence de dispositions précises pour que la justice soit égale pour tous. Aucun réajustement, en effet, n'est prévu pour pallier l'insuffisance des crédits alloués à l'aide juridictionnelle. Cette carence, dénoncée dans une résolution du 15 janvier dernier par le Conseil national des barreaux, non seulement n'a pas été depuis lors corrigée par les pouvoirs publics, mais se trouve confirmée dans votre texte.

C'est toute la portée de la loi sur l'aide juridique et juridictionnelle du 10 juillet 1991 qui est ainsi remise en cause. Le Conseil national des barreaux dénonce, dans une motion adoptée le 9 avril 1994, « les instructions de

la Chancellerie qui tendent à ce que barreaux et CARPA, qui assument l'essentiel de la gestion de l'aide juridictionnelle, se substituent de plus en plus à l'Etat ».

En refusant ainsi de donner toute sa portée financière et sociale à la loi sur l'aide juridique et juridictionnelle, vous pénalisez les justiciables les plus modestes.

J'ai repris les conclusions du Conseil économique et social de 1991 au moment de l'examen de la loi. Elles sonnaient comme un avertissement : « La réforme n'atteindra réellement les objectifs sociaux et démocratiques qu'elle s'est fixés que dans la mesure où lui seraient affectés des moyens à la hauteur de ses ambitions et où les efforts entrepris s'inscriront dans une volonté politique permanente pour améliorer le fonctionnement de l'appareil judiciaire. »

Les choix politiques du Gouvernement que vous représentez vont à l'inverse. Pourtant, l'aide juridictionnelle est une des conditions essentielles pour réconcilier nos concitoyens avec la justice de leur pays.

Les réformes présentées dans ces trois projets, qui constituent un ensemble très cohérent, prétendant recréer une justice proche du citoyen, et recentrer le juge sur ses missions, sont un démantèlement pur et simple de l'institution judiciaire.

Je limiterai mon propos à quelques aspects qui me semblent mettre en évidence les inquiétudes que nous avons.

La démultiplication des juges d'instance, anciens juges de paix, et l'extension de leurs compétences, jusqu'à leur donner un véritable pouvoir décisionnaire, pourraient recouvrir une signification démocratique si elles ne se faisaient pas au prix d'une déprofessionnalisation.

Si la participation des citoyens à la justice est un bon objectif, il convient de distinguer entre la participation et la délégation aux citoyens.

La participation est souhaitable. Nous l'avons toujours préconisée. Elle a été instituée dans certaines matières lors d'une période de progrès en 1945 : tribunaux des baux ruraux, tribunaux pour enfants, sécurité sociale par exemple. Elle pourrait certes être envisagée sous la forme de l'échevinage, aux côtés du juge et non à sa place, et supposerait un mode de désignation démocratique, mais la caractéristique de votre projet est tout autre. Vous voulez répondre aux demandes du judiciaire sans augmenter ses moyens, au besoin en les réduisant.

Le juge de paix tel que vous le proposez constitue à l'évidence une vraie fausse réponse qui permet à l'Etat non seulement de ne pas assumer ses responsabilités, mais, en plus, de créer une justice à deux vitesses, au mépris du principe de l'égalité de tous devant le service public de la justice.

Le texte prévoit que ces magistrats recrutés à titre temporaire pour une durée de sept ans non renouvelable devront satisfaire aux conditions posées à l'article 22 du statut de la magistrature et qu'ils ne pourront assumer plus de la moitié des audiences. On va avoir des juges qui vont se sentir mal, précarisés, dévalorisés encore plus qu'avant.

Ainsi, le justiciable, selon les hasards du calendrier, aura droit au juge recentré sur sa mission juridictionnelle, ou devra se contenter du « juge citoyen » ou du « juge privé », qui aura pouvoir décisionnel.

Cette obsession de la productivité au détriment de la qualité des décisions de justice conduit à une justice au rabais.

Pour tenter d'échapper à la critique et aux dangers de l'amateurisme en la matière, le projet stipule que les personnes recrutées devront remplir les conditions d'accès à la profession de magistrat énumérées par l'article 22 du statut.

Si la formation des juges de paix doit être assurée dans les mêmes conditions, l'on comprend mal le caractère exclusivement temporaire de leur mission, à moins de parier que les flux de l'activité judiciaire vont tout d'un coup et de façon considérable varier à la baisse. L'hypothèse semble plus qu'utopique.

La véritable conséquence de cette mesure, selon nous, est la précarisation du statut de magistrat. C'est une atteinte sans précédent au recrutement par concours. Qui va choisir les intéressés ? Sur quels critères ? Et l'indépendance ? Et le principe de l'immovibilité ?

En 1838, la garde des sceaux s'exprimait ainsi en parlant des magistrats : le devoir du Gouvernement est de les prendre parmi les individus qui ont déjà quelques moyens d'existence.

Ce n'est pas de cette justice-là dont notre pays a besoin.

Le recrutement des conseillers temporaires auprès des cours d'appel pose le même problème de fond, étant précisé que les magistrats ainsi recrutés n'auront pas à justifier d'une expérience dans le domaine judiciaire. Reconnaissez qu'il y a là quelque chose d'insensé ! Ainsi, des gens qui n'ont peut-être jamais mis les pieds dans un tribunal seront amenés à se prononcer sur des jugements rendus par des magistrats qui, eux, ont plusieurs années d'expérience. C'est donc la qualité des décisions rendues par le second degré des juridictions qui est ainsi remise en cause.

Concernant le transfert de certaines tâches des magistrats aux greffiers en chef, votre projet, qui se présente comme une innovation, réalise en fait une légalisation de pratiques de survie déjà existantes, tant la situation de pénurie est grave dans les juridictions. Là encore, se pose avec acuité la question de l'indépendance car nous savons tous que ce corps est soumis aux règles d'une hiérarchie administrative.

La généralisation du juge unique en matière pénale ou en matière civile, toujours dénoncée par les démocrates, outre les dangers qu'elle peut opérer quant aux erreurs possibles d'appréciation des faits soumis à la décision du magistrat, bafoue les garanties judiciaires et est dangereuse pour l'indépendance du juge et la neutralité toujours prétendue de la justice.

L'extension de la conciliation et de la médiation en matière civile, l'introduction de la médiation en matière pénale et la transaction pénale constituent, selon nous, les pièces maîtresses de l'organisation d'une justice à deux vitesses pour une société libérale axée sur l'argent-roi « Selon que vous serez riches ou malheureux... »

Qui plus est, l'extension des possibilités de recours aux conciliateurs, telle qu'elle est proposée, n'est pas sans recouvrir certaines aberrations. En effet, comment envisager le recours à cette procédure sans l'accord des parties ? Comment prétendre rapprocher les parties sans leur consentement, étant entendu qu'aucune disposition particulière ne fixe les qualités requises pour être conciliateur ? Le conciliateur pourra-t-il faire fi des lois d'ordre public qui s'imposent au juge ?

De même, si un accord n'est pas exécuté spontanément par les parties, doit-on lui conférer l'autorité de la chose jugée alors que l'autorité judiciaire ne se sera pas prononcée ?

Il va sans dire que la conciliation sans accord jusqu'à l'exécution du protocole aboutit à déjudiciariser certains conflits.

Plus encore, il est prévu que, à défaut d'accord prévu, les frais de médiation et de conciliation sont partagés par le juge entre les parties. Force est de constater que vous instaurez une forme de justice privée exercée presque à titre libéral. C'est, selon nous, inacceptable et incompatible avec l'exercice d'une fonction régalienne.

Même l'accès à la Cour de cassation va être limité par la mise en place d'un filtre limitant les recours. Ainsi, les justiciables ordinaires n'auront plus ou auront peu accès aux juges. Ils en seront *a priori* exclus.

**M. Jean-Jacques Hyest.** Mais non !

**M. André Gérin.** Concernant les affaires de surendettement, que votre projet, monsieur le garde des sceaux, prétend réglementer, faut-il être sourd aux dénonciations des associations membres du Conseil national de la consommation pour maintenir de telles dispositions ? Sous prétexte de « désengorger » les tribunaux des 317 579 familles victimes du surendettement dont les dossiers ont été enregistrés par la Banque de France au 30 avril 1994, vous entendez confier ces cas à des commissions administratives composées de notables, à qui seraient dévolues toutes les compétences du juge, sans qu'aucune des garanties du judiciaire soit respectée ! Il s'agit de culpabiliser les victimes de la société et, ainsi, de faire payer aux plus démunis la totalité de leur dette, que seul le juge avait la possibilité de réduire - ou pour le paiement desquelles il pouvait décider un moratoire.

Les associations de consommateurs et les magistrats ont raison de redouter ces transferts, qui ne peuvent que rendre coupables des milliers de familles déjà victimes de la crise et des cumuls des inégalités. On va régler administrativement des dettes, alors que les familles n'ont pas de ressources et que le chômage les menace telle l'épée de Damoclès.

Pour conclure sur ce point, monsieur le garde des sceaux, je crois que votre objectif est de désencombrer à tout prix les tribunaux des litiges de proximité. Quelle contradiction avec les discours qui prétendent que la volonté du Gouvernement est de réconcilier nos citoyens avec la justice de leur pays !

Quelle justice de proximité entendez-vous mettre en place ?

Il ne s'agit pas seulement de gérer la pénurie à partir d'une philosophie de la misère, car, ici aussi, le Gouvernement et l'Etat, en démissionnant de leurs engagements, mettent en cause le service public de la justice, et, dans un domaine traditionnellement clef des attributions de l'Etat, poursuivent une vaste opération qui peut déboucher sur une privatisation.

La Déclaration des droits de l'homme et la Convention internationale des droits de l'homme, dont la France est signataire, sont bafouées, puisque le justiciable est privé du droit à un procès normal respectant le débat contradictoire et les droits de la défense et qu'au concept de la légalité sont substituées les notions d'équité ou d'opportunité.

L'administration pénitentiaire telle que vous la prévoyez, monsieur le ministre d'Etat, ne fait que s'adapter à cette réorganisation dans un contexte de crise.

Dans les prisons françaises sont incarcérés plus de 57 000 détenus. C'est le chiffre le plus élevé depuis 1852. En vingt ans, le nombre des détenus est passé, parallèle-

ment à une augmentation de la durée moyenne de détention, de presque 27 000 en 1974 à plus de 57 000. Et l'on en prévoit 80 000 pour l'an 2000.

Devant le taux d'occupation, qui aurait dépassé 115 p. 100, que propose votre texte ?

Le Gouvernement entend construire 4 180 nouvelles places et deux centrales pour détenus « difficiles ».

Corollairement, vous réservez 3 920 emplois pour l'administration pénitentiaire sur les 6 100 créations d'emplois prévues dans votre loi de programme.

Même s'il est prévu de créer 768 emplois de « travailleurs sociaux » en cinq ans, de recourir au TIG plutôt qu'aux peines d'emprisonnement et de s'intéresser aux problèmes liés à la réinsertion, il apparaît clairement que les dominantes de la politique pénale du pouvoir n'ont pas évolué. Au contraire, elle est de plus en plus marquée par l'idéologie sécuritaire.

Le choix de l'enfermement reste le choix politique pour résoudre certains problèmes de société. Ce qui est frappant, c'est que vous semblez avoir oublié jusqu'à l'existence même de ce que recouvraient dans certains domaines les notions de prévention et de réinsertion. Ces éléments sont passés au second plan, alors même que personne ne saurait prétendre qu'ils n'ont pas de lien avec le plan quinquennal proposé.

Vous renoncez, en dépit de vos affirmations, à chercher une alternative à l'emprisonnement qui soit créatrice de réinsertion et vous ne pensez qu'à multiplier les places de prison pour les remplir !

La même logique sous-tend les propositions avancées pour la protection judiciaire de la jeunesse. Si l'on garde en mémoire l'absence de créations d'emplois décidée par le budget 1994, on constate qu'elle demeure, avec les 400 emplois prévus, la plus mal lotie.

Quant aux missions que vous assignez en priorité à la protection judiciaire de la jeunesse, la « réparation pénale » au titre d'une sanction, vous me permettrez de partager les inquiétudes des personnels concernés.

En faisant ainsi appel au « dressage » plutôt qu'à la rééducation, à la réinsertion ou à l'éducation, quelles garanties accordez-vous quant au respect de la personne et des droits des mineurs, de leur histoire, de leurs difficultés ?

On devrait au contraire travailler avec l'éducation et la santé, coordonner les actions pour que les jeunes ne récidivent pas ! C'est cela la mission de la protection judiciaire de la jeunesse !

Quand - vous le rappelez vous-même - 50 p. 100 des jeunes confiés aux centres de séjour sont en rupture d'obligation scolaire, quand 80 p. 100 d'entre eux ont un niveau scolaire inférieur au cours moyen première année, quand 30 p. 100 ne savent ni lire, ni écrire, ni compter, ne faut-il pas considérer que l'intérêt du mineur doit primer sur l'ordre public ?

Que deviennent les discours officiels de M. Bayrou sur ses 155 propositions pour l'école ? Ne les a-t-il pas entendus, ces jeunes-là ?

On va diminuer le secteur éducatif, ce qui aura des conséquences en matière d'emploi.

Pour conclure, monsieur le ministre d'Etat, je vous dirai - mais vous l'avez compris - que les parlementaires communistes ne peuvent accepter ce qui apparaît comme un pis-aller et même un véritable détournement face aux grands défis sociaux et humains. La justice ne doit pas être un bouc émissaire. Comment pourrait-on apporter une meilleure protection aux citoyens sans une démocra-

tisation de la justice, sans un appel aux justiciables et aux magistrats, afin qu'ils puissent clamer leurs besoins et leurs propositions ?

Vous avez dit que le citoyen était au centre du débat. Mais notre sentiment, compte tenu de ce que vous avez dit, c'est que le citoyen sera recalé, mis au banc des accusés dans le pays des droits de l'homme.

Vous remettez en cause les principes fondamentaux de la justice et des garanties considérées depuis 1789 comme inhérentes au fonctionnement démocratique de la justice.

C'est ce que mon ami Patrick Braouezec et moi-même avons essayé de démontrer. Je ne sais pas si nous aurons été convainquants.

**M. Jean-Jacques Hyest et M. Daniel Picotin.** Pas vraiment !

**M. André Gérin.** Telles sont, en tout cas, les raisons pour lesquelles nous voterons contre ces projets.

**M. le président.** La parole est à Mme Nicole Catala.

**Mme Nicole Catala.** A la différence des autres membres du Gouvernement, vous n'êtes pas, monsieur le garde des sceaux, à la tête d'une administration : vous êtes responsable du bon fonctionnement d'une institution qui constitue l'un des piliers de l'Etat, l'une des pierres de touche des vraies démocraties, je veux parler de l'institution judiciaire.

Sans doute - et ceci mérite, particulièrement peut-être en ce moment, d'être rappelé - notre constitution n'a-t-elle pas institué un « pouvoir judiciaire ». Elle mentionne une « autorité judiciaire », ce qui est révélateur de la volonté de nos constituants de créer non pas un pouvoir hors normes, qui se suffirait en quelque sorte à lui-même, mais une institution qui exerce, qui détient une fraction de la souveraineté populaire dans le cadre des lois.

Néanmoins, le pouvoir confié aux juges est considérable, on pourrait presque dire immense, puisqu'il leur incombe de dire le droit au nom du peuple français, de faire respecter la loi, de répondre au besoin de justice inscrit au cœur de chaque citoyen.

Pour que la justice remplisse cette haute mission, les moyens nécessaires doivent, bien sûr, lui être assurés, et nous nous réjouissons, monsieur le garde des sceaux, que tel soit actuellement votre souci.

Nous le partageons, car l'institution judiciaire est aujourd'hui presque asphyxiée par l'inflation du contentieux, dont vous nous disiez qu'elle s'élevait approximativement à 4,5 p. 100 par an.

Le phénomène n'est pas, nous le savons, tout récent, mais il revêt aujourd'hui une ampleur préoccupante. Ainsi, le nombre d'affaires nouvelles soumises aux juridictions civiles de droit commun, qui était en 1972 de 253 000, est passé en 1992 à plus de 700 000. Dans certains cours d'appel, l'augmentation des affaires nouvelles a atteint ces deux dernières années 25 p. 100, ce qui signifie un engorgement du système, et même une paralysie à court terme.

Si le nombre d'affaires jugées a crû chaque année, il n'en va pas de même du nombre de jugements intervenus, comme si toutes les ressources que l'institution pouvait puiser en elle-même se trouvaient peu à peu épuisées.

Cette évolution, qui, bien évidemment, s'observe aussi en matière pénale, produit des effets particulièrement préoccupants. En effet, alors que le nombre d'infractions constatées et de plaintes déposées ne cesse d'augmenter - nous le constatons depuis plusieurs années, notamment lorsque nous discutons du budget de la justice -, le

nombre des poursuites effectivement engagées et celui des décisions rendues ne cessent de diminuer, ce qui témoigne évidemment de la saturation de notre appareil répressif.

Le phénomène, avez-vous dit, se produit aussi à l'étranger. Mais ce constat n'est pas une consolation pour les dizaines de milliers de nos concitoyens qui souffrent dans leur vie quotidienne d'une délinquance répétitive, d'une délinquance lancinante, insupportable. Je pense en particulier aux femmes qui vivent seules dans des quartiers difficiles, aux enfants et adolescents dont l'existence est chaque jour hantée par la peur de la violence.

Pour eux, monsieur le garde des sceaux, nous ne devons pas baisser les bras. Nous devons, au contraire, nous appliquer à faire en sorte que la justice passe, que la justice rende, avec rapidité et clarté, les décisions civiles et pénales qui assurent le respect des lois.

C'est à cette fin que vous nous présentez aujourd'hui trois projets de loi : le premier tend à accroître les moyens de la justice, le deuxième à étoffer les effectifs des magistrats, le troisième à alléger la tâche des juges.

Vous savez que nous ne sommes pas insensibles aux aspects positifs de ces textes, mais vous savez aussi, je pense, que certaines des dispositions qu'ils contiennent ne recueillent pas notre entière approbation.

Avant d'y venir, je voudrais parler de ce qui n'y figure pas.

La refonte de la carte judiciaire d'abord, dont il a été question dans cette enceinte à plusieurs reprises. C'est un sujet aussi important que controversé. Vous avez, je crois, agi avec sagesse en reportant l'examen à plus tard. Pour ma part, en tout cas, et quelle que soit la qualité du rapport de M. Carrez, j'ai la conviction, une conviction forte, qu'il existe un antagonisme radical entre la suppression d'un nombre significatif de juridictions et une répartition équilibrée des hommes et des activités sur le territoire. Je suis également convaincue que, dans le contexte actuel, c'est l'équilibre du territoire dont il faut avant tout se préoccuper et qu'il faut faire prévaloir.

Par ailleurs, la nécessaire entreprise d'allègement et de resserrement du rôle du juge ne me semble pas avoir été assez poussée. Si les magistrats sont aujourd'hui surchargés, c'est d'abord en raison de la multiplication des textes législatifs - ce dont nous sommes les premiers responsables - et c'est aussi en raison de la superposition de textes souvent mal ajustés les uns aux autres. Quel juge d'instance n'a vu sa charge de travail s'alourdir énormément à la suite de la loi sur le surendettement des ménages ? Qui ne se rend compte que l'appel au juge de l'exécution est plus en plus utilisé comme une sorte de voie de recours supplémentaire ? Qui ne se plaint de la superposition et de l'enchevêtrement des lois applicables en matière de baux ? On pourrait multiplier les exemples montrant que le Parlement est la première source de surcharge de l'institution judiciaire.

Lorsque le Gouvernement élabore un texte, lorsque le Parlement l'adopte, ni l'un ni l'autre ne se préoccupent généralement de ses incidences sur la charge de travail des magistrats et des greffiers. Et pourtant, nous devrions avoir cette considération présente à l'esprit lorsque nous concevons nos lois, et nous ne devrions pas voter un texte supplémentaire sans accorder à la justice les moyens supplémentaires indispensables pour l'appliquer. On pourrait imaginer une sorte d'article 40 à rebours que la justice pourrait opposer au législateur lorsque celui-ci accroît sa charge de travail sans lui donner les moyens correspondants.

Il conviendrait, de même, de décharger les magistrats d'un certain nombre de tâches consistant non pas à dire le droit mais à remplir une fonction sociale ou administrative qui pourrait bien souvent être accomplie par d'autres. Vous nous avez dit par exemple, monsieur le garde des sceaux, que les magistrats participaient à plus de 160 commissions administratives. Quand allégera-t-on ce fardeau ? Je souhaite très sincèrement qu'une réflexion sérieuse et systématique soit engagée sur ce point.

Pour l'heure, vous nous proposez de consentir un effort budgétaire substantiel en faveur de la justice, et c'est bien. Les 8,1 milliards de francs d'investissement prévus de 1995 à 1999 représenteront une augmentation moyenne du budget de la justice d'environ 7 p. 100 par an, on l'a déjà souligné. Ce sera sans doute inférieur aux efforts consentis entre 1986 et 1988, mais supérieur à ce qu'avaient obtenu vos prédécesseurs depuis 1988, y compris pendant la prétendue année rocardienne de la justice, au cours de laquelle les moyens de l'institution sont loin d'avoir augmenté autant que cela était prévu.

Par ailleurs, la création de 5 760 emplois sera évidemment la bienvenue.

Nous approuvons donc ce projet de loi de programme, mais au bénéfice des observations suivantes.

D'abord, même ainsi accru, le budget de la justice ne représentera encore que 1,7 p. 100 du budget de l'Etat. C'est peu de chose !

En second lieu, les moyens supplémentaires alloués à la protection judiciaire de la jeunesse, avec la création de 500 places supplémentaires dans les centres d'hébergement et de 400 emplois supplémentaires en cinq ans, ne sont pas à la hauteur du gravissime problème de la montée de la délinquance juvénile. Nous assistons en effet, dans nos villes et nos banlieues, à une véritable flambée de la délinquance, souvent liée à la drogue, qui touche des adolescents de plus en plus jeunes et empoisonne l'existence quotidienne d'un très grand nombre de nos concitoyens.

Je sais bien que la justice pénale et la protection judiciaire de la jeunesse ne peuvent pas, à elles seules, venir à bout de ce qui est devenu un phénomène social majeur. Mais elles ont un rôle très important à jouer, et la protection judiciaire de la jeunesse ne pourra remplir le sien que si ses moyens sont très sensiblement renforcés. Pour attirer l'attention du Gouvernement sur ce point, j'avais déposé plusieurs amendements en commission ; ils ont été rejetés pour des motifs de recevabilité financière. Si je les avais présentés, c'était en connaissance de cause, afin que mon souci soit pris en compte ; j'espère être entendu.

Je voudrais enfin, monsieur le garde des sceaux, vous rappeler le quasi-engagement que vous avez pris devant la commission des lois d'affecter une partie des moyens supplémentaires dont vous allez bénéficier à l'amélioration de la condition matérielle des magistrats. Nous souhaitons en particulier que des logements de fonction soient attribués non seulement aux chefs de cour, mais aussi aux présidents de tribunal et aux procureurs de la République. Notre collègue André Fanton a déposé un amendement en ce sens et nous formons le vœu qu'il soit adopté.

Dans le second projet de loi, vous nous demandez de modifier l'ordonnance portant statut de la magistrature pour y introduire deux ajustements et deux innovations. Les ajustements concernent l'élévation à la « hors hiérarchie » des emplois de président et de procureur de la République dans certains tribunaux de grande instance importants. Ils ne soulèvent évidemment pas de réserves

de notre part, non plus que la rectification de certaines dispositions relatives aux magistrats placés auprès des chefs de cour d'appel.

Il en va presque de même, mais pas tout à fait, pour l'une des innovations que vous envisagez : la création de conseillers de cour d'appel en service extraordinaire. Certains orateurs ont déjà évoqué cette innovation, je ne m'y étendrai donc pas. J'insisterai simplement sur le fait que les conseillers en service extraordinaire auprès du Conseil d'Etat ne participent pas à la fonction juridictionnelle, ce qui est une différence importante, et que la création de ces trente postes, même échelonnée sur cinq ans, même si ces postes sont en surnombre dans les cours, ne doit pas se traduire, pour les autres magistrats, par un blocage de carrière.

**M. Jean-Pierre Bastiani, rapporteur.** Vous avez raison !

**Mme Nicole Catala.** Nous vous demandons, monsieur le garde des sceaux, de veiller à éviter ce blocage.

L'autre innovation du projet, la création de juges de paix auprès des tribunaux d'instance, a soulevé parmi nous davantage de perplexité, vous vous en doutez. D'abord, parce que ce terme est ambigu. Il ne s'agit pas de juges de paix au sens où on l'entendait autrefois, mais plutôt d'auxiliaires des juges d'instance. Ensuite, parce que si, pour des raisons constitutionnelles évidentes, on a voulu en faire des magistrats, ce ne seront cependant pas des magistrats comme les autres.

**M. Marcel Porcher, rapporteur.** Eh non !

**Mme Nicole Catala.** Recrutés selon une procédure et des critères qui devraient garantir leur compétence, ils n'exerceront leurs fonctions qu'à titre temporaire et à temps partiel pour le traitement des dossiers qui leur seront confiés. Nous sommes donc en présence de magistrats non professionnels d'un nouveau type, à mi-chemin entre le recours au juge-citoyen, qu'il a fallu abandonner, et la création de magistrats de plein exercice. La formule a le mérite d'une certaine souplesse et d'un coût moins élevé, mais elle soulève de nombreuses interrogations. Celle de l'aptitude et de la qualité de ces juges, celle des viviers dans lesquels il sera possible de les recruter, celle aussi du montant de leur rémunération, qui sera variable selon les cas et selon les périodes, celle, enfin, de leur devenir, une fois leur temps dans la magistrature terminé.

Toutes ces questions, nous nous les sommes posées, ce qui nous a conduits à adopter plusieurs amendements. L'un d'eux, qui prévoit que les juges de paix seront recrutés pour cinq ans renouvelables, et non pas pour sept ans, sera, je le sais, l'objet de griefs d'ordre constitutionnel. Nous examinerons ces questions au cours du débat et je ne les aborderai donc pas ce soir.

Mais demeure aussi, motif d'incertitude, la question, plus pratique que juridique, des viviers où il sera possible de puiser ces futurs juges de paix. On peut maintenir, comme vous le souhaitiez, l'interdiction d'exercer une profession en même temps que cette tâche juridictionnelle, et la fonction de juge de paix ne pourra être proposée qu'à des retraités. Dois-je rappeler que, dans les professions libérales, on ne prend sa retraite qu'à soixante-cinq ans, ce qui est un âge relativement avancé pour aborder une carrière de juge de paix.

**M. Pierre Mezeaud, président de la commission.** Merci !

**Mme Nicole Catala.** Mais oui, monsieur le président de la commission !

**M. Pierre Mezeaud, président de la commission.** On se tient quand même encore bien ! (Sourires.)

**Mme Nicole Catala.** On peut aussi s'adresser à des femmes qui n'ont pas d'activité professionnelle mais qui, disposant d'une formation juridique, pourraient être tenues par cette tâche à temps partiel.

Je ne crois pas qu'on puisse faire appel à des préretraités car il ne sera pas possible - ainsi que je l'ai déjà dit devant la commission des lois - de cumuler une préretraite et une rémunération pour des vacances dans les tribunaux d'instance.

On peut aussi, comme l'a envisagé la commission supprimer l'interdiction d'exercer une autre activité, mais se posent alors d'autres questions, relatives en particulier à l'impartialité des juges, qui seraient ainsi conduits à trancher des affaires dans une localité où ils exercent une autre profession. Le problème est réel.

Vous le voyez, monsieur le garde des sceaux, votre projet de loi organique ne va pas sans susciter des interrogations.

Mais celles-ci sont plus nombreuses encore pour le texte relatif à l'organisation des juridictions, ainsi qu'à la procédure civile, pénale et administrative. On peut parler, à propos de ce texte, de palliatif des difficultés actuelles de la justice plutôt que d'une réforme en profondeur, et je ne crois pas que vous puissiez contester cette analyse. Au demeurant, certains de ces palliatifs sont probablement judicieux, mais pas tous. Ainsi, en ce qui concerne l'organisation des juridictions, l'assouplissement des règles relatives à la délégation soulèvent, vous le savez, des réticences.

J'éprouve pour ma part, mais la commission des lois ne m'a pas suivie, de très sérieuses réserves à l'égard du transfert au greffier en chef de la vérification des comptes de tutelle. Les erreurs sont fréquentes, puisqu'elles sont ouvertes non seulement quand un enfant a perdu ses deux parents mais également quand, à la suite d'un divorce, le juge des tutelles est compétent pour vérifier la gestion du patrimoine du mineur. Certains patrimoines sont très importants. Je ne suis pas certaine qu'il soit sans risque de confier la vérification de ces comptes aux greffiers en chef. J'espère que l'Assemblée me suivra en séance publique sur ce sujet et écartera le transfert de cette tâche aux greffiers en chef.

En matière de procédure civile, nous pouvons soutenir, bien sûr, aux dispositions tendant à favoriser la conciliation et la médiation, mais nous avons été plus dubitatifs devant les modifications de la loi sur le surendossement des ménages. Je crois que le travail réalisé par la commission permettra d'aplanir les divergences qui se sont manifestées au départ.

Je crains, en revanche, qu'il ne nous soit difficile d'aplanir ces divergences en matière de procédure pénale. Sans doute certaines des dispositions que vous envisagez, en particulier celle qui tend à améliorer le fonctionnement de la justice des mineurs, n'appellent pas d'objection de notre part. Mais il n'en va pas de même pour d'autres dispositions.

Par exemple, la suppression de la collégialité du tribunal correctionnel pour un nombre important d'infractions pourrait entraîner une peine d'emprisonnement est loin de faire l'unanimité parmi nous. Dois-je rappeler l'adage : « Juge unique, juge inique »...

**M. Daniel Picotin.** Slogan de 68 !

**Mme Nicole Catala.** ... pour faire comprendre que la collégialité offre aux justiciables une garantie très précieuse ?

Dans un autre domaine, qui a déjà été évoqué, l'abatement de 20 p. 100 consenti sur le montant de l'amende si celle-ci est réglée dans un délai de dix jours nous étonne. Ne va-t-on pas favoriser les délinquants fortunés, ou en tout cas aisés, par rapport à des délinquants plus modestes ? C'est un reproche qu'on ne manquera pas de vous faire, de nous faire.

La même objection revêt une force beaucoup plus grande lorsqu'on examine la transaction pénale dont vous nous proposez la création. Certes, on comprend bien l'objectif de cette mesure : il s'agit de freiner, voire de réduire le nombre des classements sans suite. Ceux-ci croissent en effet de façon galopante. Mais si l'idée de cette transaction est séduisante, elle soulève des problèmes juridiques et moraux complexes et sérieux.

La formule du projet originel est ambiguë, on ne sait si c'est de la chair ou du poisson. On a évité de parler de « pénalité », préférant à ce mot celui d'« indemnité ». Mais, monsieur le garde des sceaux, il n'est pas question d'indemnités pour le Trésor public ; il ne peut s'agir que d'une pénalité, d'une sanction. C'est ce qu'attend la victime ; c'est, d'une certaine manière, ce qu'attend le délinquant. Si on ne lui inflige pas une sanction, il aura l'impression d'être passé au travers des mailles du filet de la justice, et nous ne pourrions pas l'accepter.

Mais si c'est une pénalité, peut-on admettre qu'elle soit décidée par le procureur de la République et pas par le juge du fond ? La commission des lois a réfléchi à ce problème et a répondu en fin de compte par la négative.

Par ailleurs, le mécanisme que vous envisagez risquait d'aboutir à une situation où le Trésor public recevrait la somme prévue par la loi mais, où la victime ne recevrait rien ; il est donc indispensable de modifier le projet sur ce point.

On peut également se demander si un plus grand nombre d'infractions ne devraient pas être écartées du champ de la transaction ; j'ai proposé d'en élargir la liste.

Ne faut-il pas enfin - c'est ma conviction profonde - réserver cette formule, qui est à la marge de nos principes fondamentaux de droit pénal, aux délinquants qui n'ont jamais été condamnés, et l'exclure entièrement pour les récidivistes ?

**M. Jean-Pierre Bastian,** rapporteur. Tout à fait !

**Mme Nicole Catala.** J'en ai, pour ma part, la conviction. En effet, éviter à des « primo-délinquants », comme disent les criminologues et pas toujours les pénalistes, le risque d'un emprisonnement qui pourrait les corrompre, à mes yeux, la seule considération de nature à atténuer les critiques que suscite par ailleurs cette innovation, critiques dont une, vous le savez, est particulièrement redoutable car elle repose sur l'idée que les délinquants fortunés pourront, plus aisément que les autres, échapper à une éventuelle peine de prison.

Tout cela, monsieur le garde des sceaux, conduit certains d'entre nous à former le vœu que les dispositions relatives à la transaction soient dissociées de votre projet, et plus longuement étudiées. Nous verrons au cours des débats ce qu'il en sera, et dans quelle mesure le dispositif initial sera amélioré. Mais je ne vous cache pas que de nombreuses réticences s'expriment, à l'heure actuelle, au sein de mon groupe à l'égard de cette formule.

Nous serions également satisfaits si vous retiriez les articles 30 et 31 de ce même projet de loi. L'article 31 prévoyait - j'en parle déjà au passé car je crois que vous êtes prêt à y renoncer - que la libération conditionnelle pourrait intervenir dès le prononcé d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à un an, même si le délinquant

n'a été à aucun moment incarcéré. Curieuse façon d'exécuter la sentence de prison ferme prononcée par les juges du fond ! Nous ne pouvions pas l'accepter, monsieur le garde des sceaux, et nous serions heureux que vous retiriez cet article.

Tout aussi surprenant, et même inacceptable, est l'article 30, qui permet au juge de l'application des peines de substituer un travail d'intérêt général à une peine d'emprisonnement ferme inférieure ou égale à six mois, même si cette peine n'a reçu aucun commencement d'exécution. Là encore, quelle étrange conception de la justice pénale, qui fait litière de la décision pénale qui vient d'être rendue par la juridiction de jugement ! Il ne faudrait pas oublier, monsieur le garde des sceaux, que la certitude de la sanction est un facteur irremplaçable de dissuasion en matière de lutte contre la délinquance. Et comment admettre que le juge de l'application des peines puisse modifier immédiatement, et aussi profondément, la peine qui vient d'être prononcée par la juridiction de jugement ? J'aurais presque envie d'employer ici une formule un peu triviale, utilisée par un éminent pénaliste : il ne faudrait pas faire trop rigoler les loubards !

Il n'y a rien de pire pour les victimes que de voir les auteurs des infractions qui les ont atteintes échapper aux rigueurs de la loi pénale. C'est cela qui mine, dans l'esprit des citoyens, la foi qu'ils ont dans la justice et le respect qu'ils lui portent. Dans l'intérêt de ces victimes, qui sont souvent les personnes les plus faibles, nous ne pouvons accepter que l'on aille plus loin dans la voie d'un affaiblissement de notre dispositif répressif. Notre vote sur l'ensemble du projet dépendra donc, monsieur le garde des sceaux, du sort qui sera réservé aux divers amendements que nous avons déposés. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission.** Très bien !

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

### SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**M. le président.** M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel une lettre l'informant qu'en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, soixante députés ont saisi le Conseil constitutionnel d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution de la loi complétant le code du domaine de l'Etat et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public.

3

### DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**M. le président.** J'ai reçu, le 4 juillet 1994, de M. René Carpentier et plusieurs de ses collègues, une proposition de résolution relative à l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1995 (n° E 225), présentée en application de l'article 151-1 du règlement.

Cette proposition de résolution, n° 1457, est renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

4

### DÉPÔT D'UN RAPPORT

**M. le président.** J'ai reçu, le 4 juillet 1994, de M. Bernard Accoyer un rapport, n° 1458, fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la sécurité sociale.

5

### DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI MODIFIÉ PAR LE SÉNAT

**M. le président.** J'ai reçu, le 4 juillet 1994, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par le Sénat en deuxième lecture, relatif à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise.

Ce projet de loi, n° 1456, est renvoyé à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

6

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Aujourd'hui, à neuf heures trente, première séance publique :

Suite de la discussion :

- du projet de loi organique n° 1333 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature ;

- du projet de loi de programme n° 1334 relatif à la justice ;

- du projet de loi n° 1335 relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

Discussion générale commune.

MM. Marcel Porcher, Jean-Pierre Bastiani et Philippe Hovillon, rapporteurs au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration général de la République (rapport n° 1427) ;

M. Raymond Marcellin, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan sur le projet de loi n° 1334 (avis n° 1439) ;

M. Yvon Jacob, rapporteur pour avis au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi n° 1335 (avis n° 1419).

A seize heures, deuxième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

A vingt et une heures trente, troisième séance publique : Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(*La séance est levée, le mardi 5 juillet 1994, à zéro heure cinquante-cinq.*)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral de l'Assemblée nationale,*  
JEAN PINCHOT

**CONVOCACTION DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS**

La conférence, constituée conformément à l'article 48 du règlement, est convoquée pour le mardi 5 juillet 1994, à dix-neuf heures, dans les salons de la présidence.

**NOMINATION DE RAPPORTEURS****AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**

Mme Colette Codaccioni, rapporteur de la proposition de loi de M. Michel Péricard, tendant à clarifier le rôle et les conditions d'intervention des associations intermédiaires (n° 1407).

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

M. Georges Mesmin, rapporteur sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification d'un accord européen établissant une association entre la Communauté européenne et leurs Etats membres, d'une part, et la Bulgarie, d'autre part (n° 1453).

**DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**

M. René Galy-Dejean, rapporteur pour avis sur la proposition de résolution présentée par M. Pierre Lellouche sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans l'avant-projet du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1995 (E-255) (n° 1352).

**COMMISSIONS****Démissions**

M. Camille Darsières a donné sa démission de membre de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Henri d'Artillio a donné sa démission de membre de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**Nominations**

(En application de l'article 38, alinéa 4, du règlement)

Le groupe socialiste a désigné :

M. Henri d'Artillio pour siéger à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Camille Darsières pour siéger à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Candidatures affichées le vendredi 1<sup>er</sup> juillet 1994 à dix-sept heures trente.

Ces nominations prennent effet dès leur publication au *Journal officiel*.

**COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES****COMMISSION MIXTE PARITAIRE**

*chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise*

**Composition de la commission**

A la suite des nominations effectuées par l'Assemblée nationale le lundi 4 juillet 1994 et par le Sénat dans sa séance du même jour, cette commission est ainsi composée :

**Députés**

Titulaires : MM. Jean-Yves Chamard ; Jacques Godfrain ; Daniel Garrigue ; Georges Chavanes ; Jean-Pierre Philibert ; Léonce Deprez ; Michel Berson

Suppléants : MM. Jean-Luc Reitzer ; Christian Vanneste ; Bernard Poignant ; Francisque Perrut ; Claude Goasguen ; Camille Darsières ; Maxime Gremetz

**Sénateurs**

Titulaires : MM. Jean-Pierre Fourcade ; Jean Chérioux ; Etienne Dailly ; René Trégoût ; Jean Madelain ; Mmes Marie-Madeleine Dieulangard ; Michelle Demessine.

Suppléants : Mme Marie-Claude Beaudeau ; MM. Jacques Bimbenet ; Jean-Paul Delevoye ; Claude Hurier ; Pierre Louvet ; Charles Metzinger ; Alain Vasselle.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE**

*chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique*

Ont été nommés membres de la commission mixte paritaire, le lundi 4 juillet 1994, en qualité de représentants de l'Assemblée nationale :

Membres titulaires : MM. Pierre Mazeaud ; Francis Delattre ; Philippe Bonnacarrère ; Jérôme Bignon ; Dominique Bussereau ; Michel Mercier ; Bernard Derosier.

Membres suppléants : MM. Raoul Béville ; Richard Dell'Agnola ; Gérard Léonard ; Paul-Louis Tenailon ; Jean-Jacques Hyst ; Jacques Floch ; André Gérin.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE**

*chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la sécurité sociale*

Dans sa séance du lundi 4 juillet 1994, la commission mixte paritaire a nommé :

Président : M. Jean-Pierre Fourcade.

Vice-président : M. Michel Péricard.

Rapporteurs :

- à l'Assemblée nationale : M. Bernard Accoyer.

- au Sénat : M. Charles Descours.

**TRANSMISSION DE PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES**

Par lettre du 30 juin 1994, M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le président de l'Assemblée nationale, les propositions d'actes communautaires suivantes :

Proposition de règlement CE du Conseil modifiant le règlement CEE n° 4045/89 du Conseil relatif aux contrôles, par les Etats membres, des opérations faisant partie du système de financement par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « Garantie » - COM (94) 159 FINAL - (E 268).

Législation secondaire portant extension du protocole sur les privilèges et immunités au Fonds européen d'investissement : proposition de règlement CECA, CE, Euratom du Conseil 94/0124 CNS modifiant le règlement CEE, Euratom, CECA n° 260/68 portant fixation des conditions et de la procédure d'application de l'impôt établi au profit des Communautés européennes ; proposition de règlement CECA, CE, Euratom du Conseil 94/0125 CNS modifiant le règlement Euratom, CECA, CEE n° 549/69 déterminant les catégories des fonctionnaires, agents des Communautés européennes auxquelles s'appliquent les dispositions des articles 12, 13 deuxième alinéa et 14 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés - COM (94) 175 FINAL - (E 269).

Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif à l'application provisoire du protocole fixant les possibilités de pêche et la compensation financière prévue par l'accord entre la CE et le gouvernement de la République d'Angola sur la pêche au large de l'Angola, pour la période du 3 mai 1994 au 2 mai 1996 ; proposition de règlement du Conseil concernant la conclusion du protocole fixant les possibilités de pêche et la compensation financière prévues par l'accord entre la CE et le gouvernement de la République d'Angola sur la pêche au large de l'Angola pour la période du 3 mai 1994 au 2 mai 1996 - COM (94) 211 FINAL - (E 270).

Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion d'un accord sous forme d'échange de lettres portant création d'un contingent tarifaire relatif aux importations de certains produits industriels en provenance de Pologne - COM (94) 216 FINAL - (E 271).

Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier deux échanges de lettres visant à modifier les accords européens avec les Républiques de Bulgarie et de Roumanie, accompagnée de deux propositions de décision du Conseil approuvant l'échange de lettres modifiant l'accord intérimaire pour le commerce et les mesures d'accompagnement entre

la CEE et la CECA, d'une part, et les Républiques de Bulgarie et de Roumanie, d'autre part, ainsi que l'accord européen établissant une association entre la CEE et ses Etats membres et les Républiques de Bulgarie et de Roumanie, dans leur version modifiée par le protocole additionnel conclu le 20 décembre 1993 - SEC (94) 849 FINAL (E 272).